

Thomas A. Kestler

**Die Krise in Venezuela im
Jahr 2002
aus brasilianischer und
US-amerikanischer Sicht**

**MESA
REDONDA**

**Neue Folge
No. 21**

MESA REDONDA

erschien in den Jahren 1985 bis 1994 als Arbeitshefte des Instituts für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien der Universität Augsburg (ISLA). Eine Liste der bisher erschienenen Titel befindet sich am Ende dieses Heftes.

Seit Januar 1995 entsteht MESA REDONDA in Zusammenarbeit der drei folgenden Institute:



Institut für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien (ISLA)
Universität Augsburg
Universitätsstraße 2
D 86135 Augsburg



Zentralinstitut für Regionalforschung
Sektion Lateinamerika
Universität Erlangen-Nürnberg
Bismarckstraße 1
D 91054 Erlangen



Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien
Katholische Universität Eichstätt
Ostenstraße 26-28
D 85071 Eichstätt

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

ISSN 0946-5030

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung der Herausgeber.

Thomas A. Kestler

**Die Krise in Venezuela im Jahr 2002
aus brasilianischer und
US-amerikanischer Sicht**

Eichstätt 2005

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien

Centro de Estudios Latinoamericanos

April 2005

Typoskript: Rita Lentner-Christa

Redaktion: Dr. Karl-Dieter Hoffmann

86 0108 572 12

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
I. Theoretische Grundlagen	9
II. Bilanz und Legitimität der Regierung Chávez	15
II.1 Die Entwicklung der Demokratie in Venezuela	16
II.2 Der Aufstieg von Hugo Chávez Frías	20
II.3 Bilanz der ersten Regierungsjahre von Hugo Chávez	23
a. Die "Bolivarianische Revolution"	23
b. Wirtschafts- und Sozialpolitik	29
c. Fazit	34
II.4 Chronologie der Krise des Jahres 2002	37
III. Die Perspektive der USA	42
III.1 Der außenpolitische Entscheidungsprozess in den USA	42
a. Die Exekutive	42
b. Die Legislative	44
c. Die Öffentlichkeit	45
d. Der außenpolitische Diskurs	46
III.2 Der Wandel des internationalen Systems und die Politik der USA gegenüber Lateinamerika von Jimmy Carter bis George Bush jr.	48
a. Jimmy Carter, 1977 - 1981	49
b. Ronald Reagan, 1981 - 1989	50
c. George Bush, 1989 - 1993	52
d. Bill Clinton, 1993 - 2001	54
e. George Bush jr., seit 2001	55
III.3 Die Krise in Venezuela im Jahr 2002 aus Sicht der USA	57
a. US-amerikanische Interessen in Venezuela	58
b. Die Reaktionen in den USA auf die Krise in Venezuela im Jahr 2002	63
c. Fazit	68

IV. Die Perspektive Brasiliens	71
IV.1 Der außenpolitische Entscheidungsprozess in Brasilien	71
a. Das Außenministerium (Itamaraty)	72
b. Der Staatspräsident (Palácio do Planalto)	73
c. Der Kongress	74
d. Weitere Akteure	75
e. Der außenpolitische Diskurs und die außenpolitische Agenda	76
IV.2 Große Ambitionen bei beschränkten Mitteln: Die brasilianische außen-politische Strategie	79
a. Die Außenpolitik der Militärregierungen bis 1985	80
b. Die außenpolitische Strategie Brasiliens nach dem Systemwechsel von 1985	85
IV.3 Die Krise in Venezuela im Jahr 2002 aus der Sicht Brasiliens	90
a. Die Bedeutung Venezuelas für Brasilien	90
b. Die Reaktionen in Brasilien auf die Krise in Venezuela im Jahr 2002	95
c. Fazit	100
V. Abschließende Überlegungen	103
VI. Bibliographie	106
Monographien	106
Aufsätze	108
Periodika	112
Online-Ressourcen	112

Einleitung

Am 11. April 2002 war die venezolanische Hauptstadt Caracas Schauplatz dramatischer Ereignisse, die zum Sturz der Regierung des umstrittenen Präsidenten Hugo Chávez führten. Dieser Umsturz und die kurz darauf folgende Rückkehr von Chávez ins Amt stellten den vorläufigen Höhepunkt eines innerstaatlichen Konflikts zwischen Regierung und Opposition dar, der sich seit 1998 konstant zugespitzt hatte und der bis zum Frühjahr des Jahres 2003 auf einem bedrohlichen Niveau fortgeführt wurde. Über den Präsidenten und die Regierung Chávez schieden sich nicht nur innerhalb Venezuelas die Geister.

Perhaps not since Perón became President of Argentina has opinion been so divided, at home and abroad, about how to define a new Latin American leader's political outlook¹.

Entsprechend unterschiedlich fielen auch die Reaktionen des Auslands auf die Eskalation der Krise in Venezuela aus. Besonders die Reaktionen Brasiliens und der USA offenbarten eine grundlegend unterschiedliche Sicht der Situation in Venezuela. Jeweils unter Berufung auf demokratische Prinzipien sympathisierten die USA offen mit der venezolanischen Opposition, während Brasilien sich hinter die Regierung Chávez stellte.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zum einen, diese unterschiedlichen Perspektiven darzustellen und dabei besonders die divergierenden Interpretationen der Prinzipien Demokratie und Legitimität aufzuzeigen – ein Aspekt, der auch im Hinblick auf die im Jahr 2001 von allen Mitgliedern der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) verabschiedete Demokratiecharta von Interesse ist. Das Hauptaugenmerk gilt aber der Frage, wie diese unterschiedlichen Perspektiven zustande kamen. Es wird davon ausgegangen, dass die jeweilige Einschätzung der Lage in Venezuela durch die USA und Brasilien auf die grundsätzlichen außenpolitischen Orientierungen beider Staaten zurückzuführen war, als Ergebnis eines komplexen Faktorenbündels auf verschiedenen Ebenen.

Im ersten Kapitel wird eine Theorie des internationalen Systems vorgestellt, die nicht mit linearen Kausalzusammenhängen zwischen einzelnen Variablen und außenpolitischem Handeln rechnet, sondern mit einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Dynamiken auf innerstaatlicher und internationaler Ebene. Auf dieser Grundlage werden in den folgenden Kapiteln die wichtigsten Faktoren beschrieben, die für die allgemeinen außenpolitischen Dispositionen Brasiliens und der USA ausschlaggebend waren. Hierzu zählen erstens die internen, institutionellen Verhältnis-

1 Latin American Regional Reports – Andean Group Report [RA], 10/1998:2.

se, die den außenpolitischen Entscheidungsprozess bestimmten, und zweitens externe Faktoren wie die relativen Positionen beider Staaten innerhalb des internationalen Systems. Im nächsten Schritt wird versucht, anhand solcher grundsätzlichen außenpolitischen Dispositionen sowie spezifischen Interessen im Zusammenhang mit Venezuela die Sicht der Krise des Jahres 2002 und das entsprechende Verhalten der USA und Brasiliens zu erklären. Um mögliche Divergenzen zwischen der tatsächlichen Entwicklung in Venezuela und der jeweiligen Wahrnehmung beurteilen zu können, wird der Analyse eine ausführliche Bilanz der Regierung Chávez vorangestellt.

Während für die Klärung der relativen Positionen der USA und Brasiliens im internationalen System sowie für die Spezifika des jeweiligen außenpolitischen Entscheidungsprozesses bis zum Jahr 2002 ausreichend Literatur zur Verfügung steht (im Falle der USA musste aufgrund der Fülle des Materials mit einer begrenzten Auswahl gearbeitet werden), stützt sich die anschließende Untersuchung hauptsächlich auf die Berichte in verschiedenen wissenschaftlichen und journalistischen Periodika.

Das Verhalten der USA und Brasiliens gegenüber Venezuela im Jahr 2002 wird anhand jeweils zweier Zeitungen aus beiden Ländern dargestellt, die ein möglichst breites Spektrum an politischen Meinungen abdecken. Im Falle Brasiliens wurde auf die angesehene Tageszeitung *O Estado de São Paulo* (OEst) und das wöchentlich erscheinende, bekannteste brasilianische Nachrichtenmagazin *Veja* zurückgegriffen. Ersteres Medium beinhaltet "probably [...] the best political coverage and clearly the most complete international section" (Kurian 1982:157) in Brasilien, während mit *Veja* eine allgemeinere und populärere Form der Berichterstattung einbezogen wurde. Beide Periodika, vor allem aber *O Estado de São Paulo*, sind stark auf eine ökonomische Perspektive ausgerichtet und tendenziell konservativ, womit sie zweifellos das außenpolitisch einflussreichste Spektrum der brasilianischen Gesellschaft, jedoch keineswegs deren Gesamtheit repräsentieren. Deshalb wurden in kritischen Einzelfällen bedarfsweise auch andere Medien einbezogen.

Im Falle der USA stützt sich die Analyse hauptsächlich auf die Beiträge der *Washington Post* (WP), deren liberale Tradition und internationales Ansehen (vgl. Kurian 1982:945ff.) als hinreichende Garantien für eine ausgewogene Darstellung der US-amerikanischen Perspektive und der entsprechenden außenpolitischen Reaktionen angesehen werden. Die gute Verfügbarkeit weiterer renommierter Zeitungen wie der *New York Times* [NYT] ermöglichte eine erweiterte Recherche zur Ergänzung der Informationen aus der *Washington Post*. Aufgrund des starken Einflusses konservativer Kreise auf die aktuelle Regierung der USA wurde zusätzlich die Wochenzeitung *The Weekly Standard* ausgewertet, die eben diese politische Richtung reprä-

sentiert und gerade in der Formulierung der Außenpolitik ungewöhnlich einflussreich ist².

Besonders anhand dieses Periodikums zeigt sich aber auch die Problematik journalistischer Quellen: Einerseits liefern Zeitungen die aktuellsten und ausführlichsten Informationen über politische Akteure und Entscheidungsprozesse. Andererseits beziehen sie aktiv Position zugunsten der einen oder anderen Seite, sind also selbst ein Akteur, der auf die öffentliche Meinung und die politischen Entscheidungen einwirkt. Allerdings werden beide Rollen, die des Informationsmediums und die des politischen Akteurs, in der Regel durch verschiedene journalistische Genre strikt voneinander getrennt. Die Kommentare und Editorials können als Plattform einer speziellen Interessengruppe oder eines bestimmten Teils der Öffentlichkeit, aus dem sich die Leserschaft der Zeitung zusammensetzt, betrachtet werden. Die übrigen Rubriken hingegen enthalten Agenturoder Korrespondentenberichte, die eine weitgehend zuverlässige Informationsquelle darstellen.

Eine andere Problematik betrifft die Quellen über die aktuelle Situation in Venezuela und die Regierung von Hugo Chávez. Die in den letzten Jahren verschärfte Polarisierung der venezolanischen Gesellschaft (siehe Kap. II.) wirkte sich auch auf die inländische Informationslage in Venezuela aus. Die wichtigsten Medien befinden sich im Besitz oppositioneller Unternehmer und üben schonungslose Kritik an der Regierung, weshalb es bereits mehrfach zu Übergriffen von Regierungsanhängern auf Verlagshäuser und Fernsehanstalten gekommen ist. In einer solchen Situation muss selbst die Berichterstattung angesehener Medien wie der Tageszeitung *El Nacional* (EN) kritisch hinterfragt werden. Ähnlich verhält es sich mit den neueren Werken venezolanischer Politik- und Wirtschaftswissenschaftler. Angesichts der allgegenwärtigen Agitation von beiden Seiten, Regierung und Opposition, sowie den dramatischen ökonomischen Entwicklungen der letzten Zeit ist es auch in akademischen Kreisen kaum noch möglich, einen unabhängigen Standpunkt zu bewahren³.

Ebenso wenig kann die Perspektive ausländischer Medien und Kommentatoren immer als objektiv bezeichnet werden. Die Tendenz zur Projektion bestehender Vorurteile über Lateinamerika in Kombination mit einer relativen Unkenntnis der lokalen Verhältnisse in einem Land, das bisher kaum im Zentrum des globalen Interesses stand⁴, führen gelegentlich ebenso zu Verzerrungen, wie die Neigung zu ironischen Pointen, zu denen der exzentrische und widersprüchliche Diskurs des venezolani-

2 "Die relativ kleine Auflage von weniger als 60.000 Exemplaren täuscht über den Einfluss hinweg, den das konservative Wochenblatt in den Korridoren der Hauptstadt genießt. [...] [Gründer und Chefredakteur William] Kristol berichtet mit sichtbarem Genuss, dass das Büro von Vizepräsident Cheney jeden Montag 30 Exemplare der neuesten Ausgabe abholen lässt" (*Neue Zürcher Zeitung* [NZZ], 05./06.04.2003).

3 Der Politikwissenschaftler Manuel Caballero beispielsweise bezeichnet Chávez ohne jede wissenschaftliche Differenzierung als faschistischen Reaktionär (Cavallero 2000: 149ff.).

4 Zu der Praxis zahlreicher Medien, ungesicherte Annahmen über Venezuela unkritisch zu übernehmen vgl. beispielsweise *The Guardian*, 17.04.2002.

schen Präsidenten reichlich Gelegenheit bietet, die aber oft zu Lasten einer ausgewogenen Berichterstattung gehen. Eine objektive Bilanz der Entwicklung in Venezuela und der Regierung Chávez muss sich deshalb so weit wie möglich an wirtschaftlichen Kennzahlen, konkreten legislativen Maßnahmen der Regierung und anderen überprüfbaren Daten und Fakten orientieren, die glücklicherweise in ausreichender Zahl verfügbar sind.

I. Theoretische Grundlagen

Die Theorien der internationalen Politik zielen in der Regel darauf ab, das System zu erklären, in dem Staaten miteinander interagieren, um daraus zwischenstaatliche Phänomene wie Krieg oder Frieden abzuleiten. In den klassischen Theorien realistischer Prägung werden innenpolitische Einflüsse auf außenpolitische Entscheidungen bewusst ausgeblendet. Der Staat wird als kleinste Einheit und maßgeblicher Akteur in einem prinzipiell regellosen internationalen Milieu betrachtet. Nach Kenneth Waltz, einem der prominentesten Vertreter der neorealistischen Schule, handeln Staaten weitgehend rational in der Verfolgung ähnlicher Interessen wie Sicherheit und Einfluss. Unterschiede in der Position und im Handeln einzelner Staaten sind demnach ausschließlich auf die unterschiedliche Verteilung der Machtressourcen innerhalb des internationalen Systems zurückzuführen (vgl. Waltz 1979:73). Diese rigide Beschränkung auf eine einzige Variable, nämlich die zwischenstaatliche Machtbilanz und deren Verschiebungen, rief vielfältige Kritik hervor. In Folge dessen entwickelten sich weitere Schulen, die innenpolitische Faktoren unterschiedlich stark einbezogen, und sich hauptsächlich in der Gewichtung des internationalen Umfelds gegenüber der Innenpolitik unterschieden (vgl. Rose 1998:146ff.).

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf den Ansatz der so genannten neoklassisch-realistischen Schule, die zwar die Bedingungen des internationalen Systems als entscheidenden Einflussfaktor anerkennt, jedoch eine davon monokausal und linear abgeleitete Erklärung des außenpolitischen Handelns ablehnt (vgl. Rose 1998:151, 157ff.). Die relative Position eines Staates innerhalb des internationalen Systems bestimmt seine relative Macht, definiert als "the capabilities or resources [...] with which states can influence one another" (Wohlforth 1993:4). Das internationale System bestimmt den Rahmen, in dem ein Staat, abhängig von seinen materiellen Ressourcen, unterschiedliche Interessen verfolgen kann, wobei, ähnlich wie in den Theorien des klassischen Realismus, das Streben nach Ausweitung des eigenen Einflusses dominiert (vgl. Zakaria 1998:19). Das Konzept des neoklassischen Realismus gründet also auf der Annahme, dass auf lange Sicht die außenpolitischen Ambitionen eines Staates von der relativen Größe seiner materiellen Machtressourcen und somit von strukturellen Faktoren bestimmt werden (vgl. Rose 1998:152).

Das außenpolitische Handeln eines Staates ist aber nicht zwangsläufig eine direkte Reaktion auf seine relative Position innerhalb des internationalen Systems sondern oft lediglich eine Folge der Wahrnehmung dieser Position. Das heißt, das Verhalten eines Staates ist keineswegs grundsätzlich rational, wie es der klassische Realismus postuliert (vgl. Rose 1998:158), sondern abhängig von den verfügbaren Informationen über die eigenen und fremden Machtressourcen, sowie die Verschiebungen im internationalen System. Weder sind Informationen über äußere Bedrohungen, Interessen und Möglichkeiten stets vollständig verfügbar, noch werden sie von den betroffenen Staaten jederzeit angemessen interpretiert. Die Beurteilung der eigenen Po-

sition und damit die außenpolitischen Ambitionen eines Staates sind somit "related to but not directly determined by reality" (Friedberg 1988:290). Die unabhängige Variable der systembezogenen Faktoren durchläuft den Filter der Wahrnehmung nationaler Entscheidungsträger, wobei unter Umständen mit massiven Verzerrungen gerechnet werden muss. Als Beispiel sei auf den plötzlichen Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahr 1989 verwiesen, den Endpunkt eines fortschreitenden Machtverlustes, der von der US-amerikanischen Administration nicht angemessen perzipiert worden war. Die Außenpolitik unter Ronald Reagan war folglich über weite Strecken das Resultat einer Fehleinschätzung des sowjetischen Bedrohungspotentials in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts (vgl. Wohlfort 1993:182ff.).

Während die Theorien der realistischen und neorealistischen Schule nur auf der Basis langfristiger Entwicklungen in den Beziehungen zwischen den Großmächten plausible Erklärungen und begrenzte Prognosen ermöglichen, ist in kurz- und mittelfristiger Perspektive der Zusammenhang zwischen außenpolitischem Potential und konkretem staatlichen Handeln oft "rough and capricious" (Rose 1998:158). Der Prozess der Verarbeitung von externen Informationen durch die einzelstaatlichen Akteure kann unter Umständen derart komplex sein, dass eine auch nur annähernd exakte Prognose des außenpolitischen Verhaltens unmöglich wird. Neben der begrenzten Verfügbarkeit von Informationen, den persönlichen Voraussetzungen der außenpolitischen Entscheidungsträger oder historischen Erfahrungen spielen auch kulturelle und psychologische Faktoren eine Rolle bei der Beurteilung der eigenen Position und der Rolle anderer Staaten. Der Politikwissenschaftler Eldon Kenworthy verweist auf einen solchen kulturellen Aspekt in den Beziehungen der USA zu Lateinamerika, indem er die Nachwirkungen der beinahe 200 Jahre alten Monroe-Doktrin beschreibt, deren Grundmotive auch im aktuellen außenpolitischen Diskurs der USA auftauchen, jedoch inzwischen einen "poor guide to reality" darstellen und zu inadäquaten Reaktionen führen können (Kenworthy 1995:3f.).

Ein anderer Aspekt im Prozess der Verarbeitung systembezogener Faktoren betrifft die begrenzten Kapazitäten des außenpolitischen Apparats eines Staates. In diesem Fall ist es nicht die Begrenztheit der verfügbaren Informationen über das internationale System sondern im Gegenteil ein Überangebot, das zu Selektion und Simplifizierungen zwingt:

Policy makers organize and simplify their environment in a cognitively efficient manner to permit them to understand the meaning of the actions of other countries and to formulate a response without having to filter and interpret all the information available to them (Cottam 1994:18).

Die subjektive Wahrnehmung der Machtverhältnisse innerhalb des internationalen Systems stellt also eine Variable dar, die das Verhalten eines Staates beeinflusst und die Möglichkeit einer exakten Prognose einschränkt.

Eine weitere Variable der neoklassisch-realistischen Schule ist die Beschaffenheit des politischen Systems und die damit verbundene Stärke der für die Außenpolitik verantwortlichen zentralstaatlichen Organe. Bei der Analyse der internationalen Machtverhältnisse muss die Fähigkeit einer Regierung in Rechnung gestellt werden, die materiellen Ressourcen des jeweiligen Staates für die Verfolgung außenpolitischer Ziele nutzbar zu machen (vgl. Rose 1998:161). Dabei ist einerseits die relative Stärke des Staates im Verhältnis zu den übrigen gesellschaftlichen Kräften ausschlaggebend, andererseits aber auch der Grad des Konsenses, der über außenpolitische Interessen und Prioritäten besteht. Die Tatsache, dass im 19. Jahrhundert die Präsenz der USA auf der internationalen Bühne weitaus unbedeutender war, als es die wirtschaftlichen und militärischen Kapazitäten nahelegten, war auf die relative Schwäche ihrer Zentralregierung zurückzuführen (vgl. Zakaria 1998:10f.). Die nationalen Machtressourcen eines Landes sind folglich nicht gleichzusetzen mit den Machtmitteln, die dem Staat, also der Regierung, in der Außenpolitik zur Verfügung stehen. Eventuelle Abweichungen zwischen beiden Größen bilden eine weitere Variable, die zwischen den materiellen Ressourcen einer Nation und dem außenpolitischen Verhalten der betreffenden Regierung anzusiedeln ist. Ein nichtpluralistischer, weitgehend zentralisierter Staat verfügt demnach über einen größeren Anteil der nationalen Ressourcen als ein dezentralisierter Staat mit differenzierten politischen Entscheidungsprozessen.

Aufgrund dieser Diskrepanz erfordert die Verfolgung außenpolitischer Ziele durch die Regierung oftmals eine Mobilisierung der nationalen Machtmittel in Form von öffentlicher Unterstützung – ein Vorgang, der unter Umständen derart stark von innenpolitischen Faktoren bestimmt ist, dass die Prämisse der neoklassisch-realistischen Schule in Gefahr gerät. Im Dienste einer schwer zu vermittelnden übergeordneten Strategie oder eines langfristigen Interesses sind außenpolitische Entscheidungsträger gelegentlich gezwungen, kurzfristig auf außenpolitisch irrationale Verhaltensweisen zurückzugreifen, die einzig darauf zielen, die Opferbereitschaft und die Unterstützung der eigenen Bevölkerung zu erhalten (vgl. Christensen 1996:6).

Diese Notwendigkeit der Mobilisierung führt oft auch zur bewussten Verzerrung der externen Situation, die – im Unterschied zur oben beschriebenen Problematik der eingeschränkten Realisierung systembezogener Faktoren – wider besseres Wissen die Wahrnehmung dieser Faktoren manipuliert. Die Regierung bedient sich dabei bestehender Wahrnehmungsmuster und Ressentiments, um eine bestimmte Situation in der erwünschten Weise darzustellen. Eldon Kenworthy bezeichnet eine solche Manipulation der öffentlichen Meinung als *Advertising*, und beschreibt am Beispiel der US-Politik gegenüber Nicaragua in den 1980er Jahren, wie mit Hilfe absurder

historischer Analogien und der Übersteigerung eines Bedrohungsszenarios die Wahrnehmung der nicaraguanischen Sandinisten durch die amerikanische Öffentlichkeit in die gewünschte Richtung gelenkt werden sollte (vgl. Kenworthy 1995: 71f.).

Solche Manipulationen treten besonders in Fällen auf, in denen ein Staat aufgrund seiner hegemonialen Position über eine große Bandbreite an außenpolitischen Optionen verfügt, deren Wahl durch eine große Zahl an innenpolitischen Faktoren bestimmt ist. Bei der Analyse dieses Prozesses geraten das internationale System und die relative Machtverteilung auf der zwischenstaatlichen Ebene als entscheidende Variable leicht aus dem Blickfeld. Dennoch muss der Umstand in Betracht gezogen werden, dass die innenpolitischen Variablen, so unterschiedliche Resultate sie auch hervorbringen mögen, nur insoweit Wirkung entfalten können, als das internationale System dies zulässt. Da nicht-strukturelle Faktoren nur innerhalb des vom äußeren System gesetzten Rahmens relevant sind, kann die Prämisse des neoklassischen Realismus, nämlich der Vorrang der systembezogenen Faktoren, aufrecht erhalten werden.

Das internationale System bestimmt nicht nur die Grenzen einer aktiven Außenpolitik, sondern es sorgt auch für die entscheidenden Anreize. In den neueren Theorien der internationalen Politik ist umstritten, ob der maßgebliche Anreiz in einer gesteigerten äußeren Bedrohung zu suchen ist, oder aber in der Steigerung der relativen Macht eines Staates (vgl. Maersheimer 2002). Entsprechend wird in einem anderen Schema neben den externen, strukturellen Bedingungen die Qualität der außenpolitischen Interessen eines Staates als eine weitere Variable eingeführt. Außenpolitisches Verhalten wird dahingehend unterschieden, ob es auf eine Erhaltung des *status quo* oder aber auf eine Revision der internationalen Machtverteilung abzielt. Aus der Kombination der beiden Variablen – einerseits die relative Machtposition eines Staates, und andererseits der Grad seiner revisionistischen Ambitionen – lassen sich die außenpolitischen Verhaltensmuster eines Staates ableiten (vgl. Schweller 1998:40).

Der neoklassisch-realistische Ansatz zeichnet sich gegenüber der realistischen und neorealistischen Schule dadurch aus, dass er mit einer größeren Zahl von Variablen rechnet, die in vielfacher Wechselwirkung zueinander stehen und das Ergebnis – die konkreten Reaktionen eines Staates auf die Bedingungen des internationalen Systems – beeinflussen. Die Problematik dieses Ansatzes besteht darin, die gesamte Komplexität der von den Neo-Realisten ausgeblendeten Kausalkette zwischen relativer materieller Macht und der konkreten Außenpolitik eines Staates nachzuvollziehen. Gemäß der Prämisse einer Vorrangigkeit der strukturellen Variablen muss die Analyse außenpolitischer Entscheidungen auf der Ebene des internationalen Systems ansetzen. Daneben ist jedoch eine detaillierte Analyse auf der innerstaatlichen Ebene unerlässlich, was ein breites Wissen über den fraglichen Staat, sein politisches Sys-

tem in Theorie und Praxis, sowie die Wirkungsweise bestimmter Wahrnehmungsmuster erfordert.

Dabei genügt es einer neoklassisch-realistischen Analyse nicht, die verschiedenen Einflussfaktoren zu benennen, "but [it] specifies the conditions under which they matter" (Christensen 1996:167). Die Prognose im Sinne der neoklassischen Realisten besagt, dass eine Zunahme der relativen materiellen Macht eines Staates möglicherweise zu einer entsprechenden Ausweitung der außenpolitischen Ambitionen und Aktivitäten führt, und umgekehrt. Ferner wird angenommen, dass dieser Prozess nicht linear oder gleichförmig verläuft, da er nicht allein durch materielle Entwicklungen bedingt ist, sondern daneben auch durch die Art und Weise, wie die politischen Entscheidungsträger diese Entwicklungen wahrnehmen und interpretieren, sowie durch die relative Stärke der staatlichen Strukturen. Ein Staat mit relativ schwachen oder ungenügend legitimierten Institutionen wird demnach einen eventuellen Zuwachs an materieller Macht weniger schnell und weniger direkt in eine Ausweitung der außenpolitischen Aktivitäten umsetzen können, als dies bei einem starken Staat der Fall ist (Rose 1998:167).

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Konsequenzen für die Wahrnehmung der brasilianischen und der US-amerikanischen Sicht der Krise des Jahres 2002⁵ in Venezuela: Auf der institutionellen Ebene folgt die Analyse der Annahme, dass die Außenpolitik demokratischer Staaten das Ergebnis eines politischen Prozesses unter Beteiligung verschiedener Interessen und Akteure ist. Diese pluralistische Perspektive wird dahingehend modifiziert, dass die außenpolitischen Akteure nicht als gleichrangig betrachtet werden. Es wird unterschieden zwischen den institutionellen Akteuren mit klar definierten außenpolitischen Kompetenzen und nachgeordneten Akteuren, die entweder eigenständige Aktivitäten auf internationaler Ebene pflegen oder aber auf verschiedenste Art und Weise versuchen, auf die institutionellen Akteure einzuwirken. Hierzu zählt auch die öffentliche Meinung, die besonders im Falle der USA als ein wichtiger nichtinstitutioneller Akteur in der Außenpolitik anzusehen ist. Als ausschlaggebend wird die Haltung der konstitutionellen Entscheidungsträger angesehen – meist ebenfalls ein heterogenes Gebilde aus verschiedenen Interessen –, während die übrigen Akteure als mögliche Einflussfaktoren zu berücksichtigen sind.

Die Verarbeitung struktureller Faktoren durch die innerstaatlichen Akteure und damit die außenpolitischen Orientierungen beider Staaten werden auf der Grundlage einer historischen Bilanz der Außenpolitik der USA und Brasiliens während der letzten Jahrzehnte dargestellt. Dabei werden die relativen Positionen beider Länder im

5 Der gescheiterte Putsch vom 11. April 2002 stellte nur einen vorläufigen Höhepunkt in einem längeren Prozess der Eskalation und der Radikalisierung in Venezuela dar. Den Ausbruch der Krise mit diesem Ereignis gleichzusetzen ist also durchaus problematisch, kann aber dadurch gerechtfertigt werden, dass die Situation in Venezuela von außen, vor allem seitens der USA, erst von diesem Moment an als Krise wahrgenommen wurde.

internationalen System, die typischen Formen der Wahrnehmung dieser Position, sowie die Charakteristika des außenpolitischen Entscheidungsprozesses skizziert. Besonders wird die Wechselwirkung zwischen interner und externer Dynamik zu berücksichtigen sein, die das außenpolitische Verhalten des jeweiligen Staates bestimmte: Auf der Ebene des internationalen Systems erfuhren die globalen Machtverhältnisse vor allem mit dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989 einen dramatischen Wandel. Ein erneuter Umbruch erfolgte mit dem 11. September 2001, der die Sicherheitspolitik schlagartig auf die außenpolitische Agenda zurückbrachte. Auf der internen Ebene unterlagen die Regierungssysteme und die Gesellschaften der untersuchten Staaten parallel dazu ebenfalls laufenden Veränderungen infolge von Regierungswechseln, wirtschaftlichen Zyklen und sozialen Umbrüchen, die sich auf den außenpolitischen Apparat und den außenpolitischen Entscheidungsprozess auswirkten.

Zwischen diesen beiden Ebenen mit ihrer jeweils eigenen Dynamik ist der Aspekt der Wahrnehmung anzusiedeln. Außenpolitische Ziele und Prioritäten, sowohl der institutionellen Akteure als auch der anderen am außenpolitischen Prozess Beteiligten, werden in Abhängigkeit von der Wahrnehmung, der Selektion und der Interpretation der verfügbaren Informationen über spezifische Gegenstände der internationalen Politik formuliert. Gerade an dieser Stelle der Kausalkette zwischen strukturellen Faktoren und außenpolitischem Verhalten greifen in der Regel die nicht-institutionellen Akteure in den Entscheidungsprozess ein, indem sie durch eigene Interpretationen – oftmals unter Einsatz von drastischen Bildern und Analogien – versuchen, den außenpolitischen Diskurs in die gewünschte Richtung zu lenken und so das außenpolitische Verhalten der Regierung in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Außenpolitische Entscheidungen sind demnach als das Resultat zahlreicher Faktoren unterschiedlichen Gewichts anzusehen. Die Analyse der Reaktionen Brasiliens und der USA auf die Krise in Venezuela soll zeigen, wie diese Faktoren auf die jeweilige außenpolitische Disposition und den konkreten außenpolitischen Entscheidungsprozess einwirkten. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit die Annahme des neoklassischen Realismus bestätigt werden kann, dass "the most powerful generalizable characteristic of a state in international relations is its relative position in the international system" (Zakaria 1998:482).

II. Bilanz und Legitimität der Regierung Chávez

Phänomene in der internationalen Politik, seien es bestimmte Regime, Personen oder Ereignisse, werden selten von allen Beobachtern einheitlich beurteilt. Der ambivalente Charakter des internationalen Systems zwischen Verrechtlichung und Anarchie, beziehungsweise simpler Machtlogik, erlaubt meist vielfältige Deutungen, abhängig von der jeweiligen Perspektive des Beobachters. Die problematische Klassifizierung einiger Guerillagruppen als Terroristen oder als Freiheitskämpfer ist nur ein Beispiel unter unzähligen, die den Alltag der internationalen Politik bestimmen. Das Schlagwort "Demokratie" ist in diesem Wettbewerb um die Deutungshoheit inzwischen zu einem universellen Kampfbegriff geworden, wenn es um die Legitimierung oder Delegitimierung von Regimen geht⁶. Der Grad der Abweichung zwischen den verschiedenen Deutungen variiert bisweilen erheblich, nicht zuletzt in Abhängigkeit von den beteiligten Interessen, jedoch trägt auch der Charakter des konkret zu beurteilenden Phänomens zu mehr oder weniger klaren Deutungen bei.

Im Falle der Regierung von Hugo Chávez handelt es sich um ein derart widersprüchliches Phänomen, dass das Spektrum der ihm zugeschriebenen Attribute kaum breiter sein könnte. Abgesehen von verschiedenen Formen der Idealisierung seitens linker Gruppen überwogen dabei jedoch die kritischen Kommentare, die unter jeweils unterschiedlichen Gesichtspunkten den demokratischen Charakter und damit die Legitimität der venezolanischen Regierung in Frage stellten. Was in der wissenschaftlichen Literatur als "defizitäre Demokratie" (vgl. Müller 2002:8) oder als *delegative democracy* (O'Donnell 1993) bezeichnet wird, erhält in den journalistischen Darstellungen entweder das Attribut "populistisch", oder "autoritär". Ersteres zielt trotz aller Unschärfe des Begriffs⁷ auf die Schwäche der politischen Institutionen und eine an niedere Instinkte appellierende personalistische Herrschaftsform; letzteres Attribut unterstellt eine repressive Tendenz bis hin zu manifesten Menschenrechtsverletzungen. Die damit aufgeworfene Frage der demokratischen Legitimität der Regierung Chávez erhält im Zusammenhang mit der Demokratiecharta der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) vom September 2001, wonach "the peoples of the Americas have a right to democracy and their 14 governments have an obligation to promote and defend it"⁸, besonderes Gewicht. Umso wichtiger ist es, eine möglichst objektive Bilanz der Regierung Chávez auf der Grundlage der politischen

6 Häufig wird "Demokratie" auch als Synonym von und als "sales pitch" für liberale Marktwirtschaft gebraucht, mit der problematischen Konsequenz, dass eine bestimmte Wirtschaftspolitik als demokratisch illegitim denunziert wird (Robinson 2000:42ff.).

7 Zur Diskussion des Populismus-Konzeptes vgl. Weyland: 2001a.

8 Artikel I der Demokratiecharta vom 11. September 2001, verabschiedet auf einer Sondersitzung der Vollversammlung der OAS in Lima, verfügbar über die Homepage der OAS: www.oas.org (letzter Zugriff am 16.06.2002).

und wirtschaftlichen Entwicklung bis Anfang des Jahres 2002 zu erarbeiten und auf dieser Basis die Frage nach ihrer demokratischen Legitimität zu beantworten, die offenbar für die externe Wahrnehmung von entscheidender Bedeutung war.

1. Die Entwicklung der Demokratie in Venezuela

Lange Zeit besass die venezolanische Demokratie, deren 40-jähriges Bestehen im Jahr 1998 gefeiert wurde, Modellcharakter für ganz Lateinamerika (vgl. Welsch/Werz 1999:5). Im Jahr 1958 war die Diktatur von Marcos Pérez Jiménez durch eine Allianz aus zivilen und militärischen Gruppen beendet und der Grundstein für eine langjährige stabile Demokratie gelegt worden. Die Repräsentanten des alten Regimes waren jedoch noch zu stark und der gesellschaftliche Konsens nicht tragfähig genug für einschneidende Reformen und harte politische Auseinandersetzungen. In einem Klima der Unsicherheit, bedroht einerseits durch die Ausläufer der kubanischen Revolution, die in Form sozialen Aufruhrs und der Entstehung von Guerillabewegungen auch Venezuela erreichten, andererseits durch rechte Elemente des Militärs, schlossen sich die demokratischen Kräfte Venezuelas in einem parteienübergreifenden Bündnis, dem *Pacto de Punto Fijo*, zusammen. Sie vereinbarten unter anderem eine gemeinsame Beteiligung an der Regierung, unabhängig vom Ausgang der Wahlen. Die Fehler des *trienio*, des dreijährigen demokratischen Intermezzos von 1945 bis 1948, dessen erbitterte politische Auseinandersetzungen eine Rückkehr der Diktatur begünstigt hatten, sollten nicht wiederholt werden. Jene Gruppen, die in den 1940er Jahren noch gegen eine Herrschaft der sozialdemokratischen *Acción Democrática* (AD) opponiert hatten, akzeptierten nun, unter dem Eindruck einer zehnjährigen repressiven Diktatur, die demokratischen Regeln.

Das erste Jahrzehnt nach der Diktatur stand folgerichtig im Zeichen des Zusammenrückens der demokratischen Parteien und Interessengruppen, verbunden mit einer demokratischen Konsolidierung gegen Angriffe von rechts wie von links. Die Charakteristika dieser Periode bis zu den Wahlen von 1968 waren politische Pakte und Koalitionen, Konsens zwischen den Fraktionen der Elite, ein strikt begrenztes Regierungsprogramm unter Vermeidung sozialer Konflikte, kontrollierte Partizipation, sowie der Ausschluss der extremen Linken (vgl. Levine/Crisp 1999:379).

Paradigmatisch für diese Praxis der Konsensdemokratie war der bereits angesprochene *Pacto de Punto Fijo* zwischen den Parteien AD, COPEI (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*) und URD (*Unión Republicana Democrática*), dessen Beispiel auch andere Teile der organisierten Gesellschaft folgten und sich in Bündnissen zusammenschlossen. Auf der programmatischen Ebene wurden konfliktive Themen ausgeklammert und nur in jenen Bereichen behandelt, die begrenzten, quasi technokratischen Lösungen zugänglich waren. Alle Parteien verständigten sich auf dieses Prinzip eines minimalen Entwicklungsprogramms unter vorsichtig liberalen Vorzeichen und strikter Vermeidung provokanter Elemente. Die

Agrarreform, die 1960 zur Beruhigung der sozialen Proteste durchgeführt wurde, beinhaltete die volle Kompensation für das vom Staat umverteilte Land. Durch Gesetzen der nationalen Aussöhnung wurden auch die katholische Kirche und jene Teile des Militärs, die als Anhänger der Diktatur galten, in den Demokratisierungsprozess einbezogen und möglichen undemokratischen Oppositionsbewegungen der Boden entzogen (vgl. Levine/Crisp 1999:380). Trotz aller Widerstände gelang es Rómulo Betancourt, dem ersten Präsidenten nach der Diktatur und Mitbegründer der AD, schließlich, funktionsfähige demokratische Institutionen auf der Grundlage der neuen Verfassung von 1961 zu etablieren. Die Präsidentschaftswahlen von 1963, aus denen der AD-Kandidat Raúl Leoni als Sieger hervorging, verliefen trotz verschiedener Boykottaufrufe reibungslos. Die endgültige Konsolidierung des demokratischen Systems erfolgte unter Präsident Rafael Caldera, dem Gründer der christdemokratischen COPEI, der infolge interner Auseinandersetzungen der AD die Wahlen von 1968 gewonnen hatte.

Nach einer ausgeprägten Fragmentierung des Parteiensystems in den 1960er Jahren entwickelte sich nach 1968 ein Zwei-Parteien-System aus AD und COPEI mit einem kombinierten Stimmenanteil von jeweils über 80 %, das bis Anfang der 1990er Jahre Bestand haben sollte. Beide Parteien verfügten über eine effektive, zentralistische Organisationsstruktur auf nationaler Ebene, eine breite Anhängerschaft aus allen sozialen Schichten und funktionelle Teilorganisationen, beispielsweise für Arbeiter oder Studenten, wodurch sie das politische Leben in Venezuela weitgehend monopolisierten (vgl. Levine/Crisp 1999:385). Die demokratische Linke wurde durch die Parteien *Movimiento al Socialismo* (MAS) und *La Causa R* (LCR) vertreten, die sich nach den Jahren des Guerillakampfes von der Kommunistischen Partei abgespalten und in das demokratische System integriert hatten, jedoch bei den Wahlen jeweils nur wenige Prozentpunkte erreichten.

Die politische Stabilität der venezolanischen Demokratie verdankte sich der Repräsentation und Organisation durch professionelle Parteien, während die ökonomischen Grundlagen des Systems durch einen konstanten wirtschaftlichen Aufschwung und hohe Devisenzuflüsse aus dem Erdölgeschäft gewährleistet waren. Hohe Renteneinnahmen des Staates ermöglichten eine populistische Ausgabenpolitik, die einerseits soziale Konflikte entschärfte, andererseits klientelistische Bindungen hervorbrachte und ein paternalistisches Politikverständnis erzeugte (vgl. Boeckh 2000:86).

Die erste Präsidentschaft von Carlos Andrés Pérez von 1973 bis 1978 markierte den Höhepunkt eines stetigen Aufschwungs, der durch die Explosion der Ölpreise kurzzeitig massiv beschleunigt worden war und zugleich den Wendepunkt in der

demokratischen Entwicklung Venezuelas⁹. Die steigenden Einnahmen aus dem von Pérez verstaatlichten Erdölgeschäft verleiteten zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors, auf den schließlich beinahe drei Viertel des Bruttoinlandsproduktes (BIP) entfielen, sowie eine ungebremte private und öffentliche Verschuldung (vgl. Izard 1996:687). Der Staat fungierte als Verteiler der Renteneinnahmen bei niedrigem Steuerniveau, während die überbewertete Landeswährung einen importgestützten Konsum gestattete. Korruption und Verschwendung erreichten gegen Ende der 1970er Jahre ungekannte Ausmaße und beeinträchtigten zusehends die Effizienz der staatlichen Verwaltung (vgl. Coronil 2000:35). Mit dem Ende der Öl-Bonanza wurden die strukturellen Mängel des venezolanischen Systems sichtbar, und eine bis zum heutigen Tag anhaltende Phase des politischen und wirtschaftlichen Abschwungs setzte ein. Die ökonomischen, politischen und sozialen Grundlagen des Systems begannen mit Beginn der 1980er Jahre zu erodieren.

Erstes sichtbares Zeichen des Niedergangs war die Abwertung der nationalen Währung Bolívar, am so genannten "Schwarzen Freitag" im Februar 1983 als Folge einer Häufung negativer Indikatoren und Entwicklungen, unter anderem einer zwischen 1970 und 1980 um mehr als das 40fache angewachsenen Auslandsverschuldung (vgl. Boeckh/Hörmann 1995:525). Weitere Abwertungen folgten, wodurch sich die Importe verteuerten, die im Ausland aufgelaufenen privaten und öffentlichen Schulden (in Bolívar gerechnet) vervielfachten, und die Kaufkraft der Bevölkerung stetig sank. Als Reaktion darauf wurde in den 1980er Jahren von Präsident Luisinchi ein erneuerter Sozialpakt (*Pacto social*) unter Beteiligung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung zur ökonomischen Reaktivierung angeregt, der allerdings nicht den erhofften Konsens über die zukünftige Wirtschaftspolitik hervorbrachte. Im Jahr 1984 wurde im Rahmen des nationalen Entwicklungsplanes *Cordiplan 1984* eine Kommission (COPRE) ins Leben gerufen, deren ca. 100 Mitglieder Vorschläge für Reformen, unter anderem in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Dezentralisierung, ökonomische Strategie und Sozialpolitik erarbeiten sollten. Trotz dieser Bemühungen konnten aber bis Ende der 1980er Jahre vor allem im ökonomischen Bereich keine entscheidenden Erfolge erzielt werden. Das auf Konsens und staatlicher Patronage basierende politische System Venezuelas erwies sich als ein "Schön-Wetter-System", unfähig, angemessen auf die ungewohnte Krisensituation zu reagieren und der rasanten Verarmung weiter Teile der Gesellschaft wirksame Reformen entgegenzusetzen.

Jedoch war auch die Toleranzschwelle der an niedrige Steuern und hohe Subventionen gewöhnten Bevölkerung für ökonomische Anpassungsmaßnahmen äußerst

9 Manuel Caballero unterteilt die demokratische Entwicklung in Venezuela nach 1958 in zwei ungefähr gleich lange Phasen des Aufstiegs und des Abstiegs (Caballero 2000).

niedrig¹⁰. Eine Erhöhung der Benzinpreise und damit der Preise für Bustickets führte am 27. Februar 1989 zu gewaltsamen Protesten, dem so genannten *Caracazo*, der mehrere hundert Todesopfer forderte. Die Regierung von Carlos Andrés Pérez, der 1988 ein zweites Mal zum Präsidenten gewählt worden war, scheiterte mit dem Versuch, eine *Gran Viraje* [Große Wende] einzuleiten und einen radikalen Bruch mit der paternalistischen Tradition zu vollziehen. Ein durchaus wirkungsvolles wirtschaftliches Reformprogramm fand keine Akzeptanz, weil es der Regierung nicht gelang, der Bevölkerung die Notwendigkeit der geplanten Maßnahmen zu vermitteln.

El gobierno [...] pretendió que la propia bondad de sus propuestas era suficiente y no entendió la necesidad de hacerle una base 'por abajo' a lo que eran diseños 'desde arriba' [Die Regierung ging davon aus, dass bereits die Qualität ihrer Maßnahmen genügen würde und verstand nicht die Notwendigkeit, eine Grundlage 'von unten' für das zu schaffen, was Entwürfe 'von oben' waren] (Blanco 2002:44).

Der "Schwarze Freitag" galt allgemein als Symbol für den Einsturz der ökonomischen Säule, auf der die venezolanische Demokratie ruhte. Mit dem *Caracazo* im Februar 1989, der eine Kluft zwischen der Regierung und der Bevölkerung offenbarte, brach auch der gesellschaftliche Konsens und damit eine weitere Säule des Systems zusammen. Die politischen Institutionen konnten die an sie gerichteten Erwartungen nicht mehr erfüllen und verloren damit in den Augen der Bevölkerung ihre Legitimität, was auch an einer nach 1983 massiv ansteigenden Wahlenthaltung abzulesen war (vgl. Levine/Crisp 1999:389, Blanco 2002:304). Hinzu kam der allgemeine, von den täglich ruchbar werdenden Korruptionsfällen verstärkte Eindruck, von den regierenden Eliten um den gerechten Anteil an den Öleinnahmen betrogen zu werden¹¹. Die Regierung von Carlos Andrés Pérez und mit ihr das gesamte politische Establishment hatten endgültig jeden Rückhalt in der Bevölkerung und auch in Teilen des Militärs verloren.

10 Der an der *Universidad Central de Venezuela* lehrende Ökonom und Chávez-Gegner Carlos Blanco weist darauf hin, dass die Erwartungen der venezolanischen Bevölkerung an das demokratische System völlig überzogen waren und zwangsläufig Enttäuschungen nach sich ziehen mussten: "Los ciudadanos le exigen a la democracia venezolana la resolución de sus problemas, casi prescindiendo de su propia participación y responsabilidades. Esto genera una demanda de tal magnitud sobre las instituciones, que las hace explotar" [Die Bürger fordern von der venezolanischen Demokratie die Lösung ihrer Probleme, fast ohne eigene Beteiligung und Verantwortung. Dies schafft eine Erwartungshaltung von solchem Ausmaß gegenüber den Institutionen, dass diese zum Bersten gebracht werden] (Blanco 2002:49).

11 Der von Pérez eingeführte differenzielle Wechselkurs, gesteuert durch die RECAD- Kommission, führte zu einer weiteren Zunahme der Korruption (Livine/Crisp 1999:388). Noch heute ist laut Umfragen eine Mehrheit der Venezolaner der Meinung, ihr Land sei das Reichste der Erde und die verbreitete Armut nur eine Folge ungerechter Verteilung (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* [FAZ], 08.04.2002).

2. Der Aufstieg von Hugo Chávez Frías

Als im Februar 1992 Offiziere mittleren Ranges gegen Präsident Pérez putschten, endete der seit den 1960er Jahren unbestrittene Vorrang ziviler Kräfte in der venezolanischen Politik. Obwohl der Putsch knapp scheiterte, wurden seine Anführer von Demonstranten gefeiert. Besonders der Oberstleutnant – im Spanischen "Comandante" – Hugo Chávez Frías erlangte durch einen kurzen Fernsehauftritt schlagartig landesweite Bekanntheit und avancierte in der Folge zum neuen Hoffnungsträger, nicht nur der "Armen und Entrechteten" (Welsch/Werz 1999:10), sondern einer breiten Mehrheit, die bei Zustimmungsraten um 80 % im Jahr 1999 (vgl. Blanco 2002:305) durchaus auch Teile der Mittel- und Oberschicht einschloss.

Chávez gehörte zu einer Gruppe von Offizieren, die sich bereits Anfang der 1980er Jahre in der Bewegung *Movimiento Bolivariano Revolucionario 200* (MBR-200) – als Referenz an den 200. Geburtstag von Simón Bolívar – zusammengeschlossen und Pläne für einen Umsturz entworfen hatten¹². Das ideologische Rüstzeug dieser Bewegung bestand aus einem "odd mix"¹³ of nationalist, militaristic, autocratic, plebiscitarian, and leftist ideas" (Weyland 2001b:85) mit sozialistischen Elementen wie einer staatlich gesteuerten Entwicklung, Mobilisierung und Organisation der unteren Schichten unter einer charismatischen Führung, sowie einem ausgeprägten Wirtschaftsnationalismus (vgl. Welsch 2001:17ff., Blanco 2002:56ff.). Dem Militär fiel in der politischen Vision dieser Gruppe eine zentrale Rolle als Motor der Entwicklung und als Arbeitskräfte-Reservoir für entwicklungspolitische Projekte zu¹⁴. Zwei Versuche dieser Gruppe, auf gewaltsamem Weg an die Macht zu gelangen, scheiterten im Jahr 1992, woraufhin Hugo Chávez eine zweijährige Haftstrafe verbüßte.

Nachdem die Regierung Pérez beide Putschversuche knapp überstanden hatte, gelang es 1993 nach längeren Bemühungen, den inzwischen vollends unpopulären Präsidenten auf konstitutionellem Weg aus dem Amt zu entfernen. Mit dem Wahlsieg des greisen Rafael Caldera, der die von ihm selbst gegründete COPEI verlassen hatte und mit dem Wahlbündnis *Convergencia* angetreten war, endete 1993 die stabile Zwei-Parteien-Herrschaft. Caldera versprach die Rücknahme der wirtschaftslibera-

12 Carlos Blanco stellt diese Bewegung als das Ergebnis einer erfolgreichen Infiltration des Militärs durch linke Gruppen dar, die sich nach den Auseinandersetzungen der 1960er Jahre nicht in den demokratischen Prozess integriert hatten, sondern stattdessen begannen, das Militär zu unterwandern, um auf diesem Weg an die Macht zu gelangen. Inwiefern diese Darstellung den Tatsachen entspricht, konnte nicht überprüft werden (Blanco 2002:26, 55ff.).

13 Manuel Caballero nennt es eine "indigesta ensalada" [unverdauter Salat] (Caballero 2000:151).

14 Hierin liegt zweifellos eine Parallele zu den "postdemokratischen" Vorstellungen des umstrittenen argentinischen Autors und Journalisten Norberto Ceresole, den Manuel Caballero in polemischer Absicht als Mentor Chávez' bezeichnet (Caballero 2000:152f.). Weitere Elemente dieser Theorie waren die Erneuerung des *Caudillismo* als einer angeblich genuin lateinamerikanischen Herrschaftsform und die Verfolgung eines kontinentalen Integrationsprojekts in der Tradition Bolívars (Welsch 2001:17f.).

len Reformen Pérez' und weckte Hoffnungen auf eine Rückkehr zu den Zeiten umfassender staatlicher Fürsorge. Durch den bei den Venezolanern geschätzten Habitus des Caudillo, der seine Entschlossenheit durch die Einführung einer Notstandsgesetzgebung demonstrierte, erwarb sich Caldera einen gewissen Vertrauensvorschluss (vgl. RA, 03/1995:1). Eine verschärfte Finanzkrise, die durch den Zusammenbruch der zehn größten venezolanischen Banken noch dramatisch zugespitzt wurde, zwang gleichwohl zu einem ökonomischen Schockprogramm und zu Sparmaßnahmen nach den Vorgaben des IWF. Der wirtschaftspolitische Kurswechsel führte 1997 zu einer kurzzeitigen Verbesserung der Situation, die jedoch infolge der Asien-Krise und sinkender Ölpreise bald wieder einem fortgesetzten Abwärtstrend wich. Streiks und Demonstrationen begleiteten die weitere Präsidentschaft Calderas.

In seiner Wahlkampagne hatte Caldera der Versuchung nachgegeben, in populistischer Weise Erwartungen in der Bevölkerung zu wecken, die seine Regierung nicht erfüllen konnte, womit er dem Aufstieg von Hugo Chávez den Boden bereitete (vgl. Caballero 2000:138ff.). Der wohlfeile Diskurs gegen den "Neoliberalismus", die "Korruption des alten Systems" und gegen die "abgewirtschafteten Parteien" wurde von Chávez in radikalisierte Form aufgegriffen und sollte ihn knapp sieben Jahre nach dem gescheiterten Putsch ins höchste Staatsamt befördern. Nach seiner Amnestierung im Jahr 1994 hatte Chávez zusammen mit seinen Putschkameraden die Militärloge MBR-200 in die Partei *Movimiento Quinta República* mit dem Kürzel MVR – politischen Parteien war die Verwendung des Namens Bolívars untersagt – umgewandelt und warb in allen Landesteilen für seine "Bolivarianische Revolution". Unterdessen setzte sich der Zerfall der traditionellen Parteien mit dem Ausschluss des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Fermín aus der AD und der Gründung einer eigenen Bewegung durch Carlos Andrés Pérez fort. Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen erreichte einen Tiefpunkt: Eine Mehrheit von 90 % gab an, kein Vertrauen in die politischen Parteien zu besitzen. Bezüglich des Kongresses waren es 83 %, der Gewerkschaften 78 % und der Gerichtsbarkeit 74 % (EN, 27.04.1998; vgl. auch Turner/Matz 1997).

Der 1997 einsetzende Wahlkampf war geprägt von einer allgemeinen Anti-Parteien-Stimmung, die sich darin äußerte, dass eine Reihe weiterer unabhängiger Kandidaten auf den Plan trat, die alle eine möglichst große Distanz zu den traditionellen Parteien suchten. Zu Beginn des Wahljahres 1998 war die schillerndste Figur in der neuen politischen Landschaft keineswegs Hugo Chávez, sondern die ehemalige Miss Universum, Irene Sáez, die von COPEI umworben wurde und mit einem vagen Anti-System-Programm die Umfragen anführte (vgl. RA, 01/1998:6). Mit einem extrem nationalistischen Diskurs wandte sich Chávez aber als einziger Kandidat gegen weitere Privatisierungen, die unter Caldera zwecks Konsolidierung der Staatsfinanzen eingeleitet worden waren, und setzte sich in den folgenden Monaten an die Spitze des Kandidatenfeldes. Offenbar verkörperte er am glaubwürdigsten den radikalen

Bruch mit dem bisherigen politischen System, der von einer überwiegenden Mehrheit der Venezolaner gewünscht wurde (vgl. RA, 04/1998:2), jedoch unter Beibehaltung der paternalistischen Tradition im ökonomischen Bereich.

Zugleich weckte er aber mit zweideutigen Aussagen über bestehende Verträge mit Investoren und Gläubigern das Misstrauen der in- und ausländischen Wirtschaft¹⁵, während seine Vergangenheit als Putschist und die Ankündigung einer verfassungsgebenden Versammlung die Furcht vor autokratischen Tendenzen aufkommen ließ (vgl. RA, 03/1998:7). Die bunte politische Landschaft des venezolanischen Wahlkampfes begann sich mit dem wachsenden Vorsprung des "Comandante" im Lauf des Jahres 1998 zu polarisieren. Dieser Polarisierung fiel Irene Sáez zum Opfer, nachdem die anti-chavistischen Kräfte dazu übergegangen waren, sich hinter dem erstarkenden unabhängigen Kandidaten Henrique Salas Römer zu sammeln (vgl. Welsch/Werz 1999:25). Das Lager von Hugo Chávez, der so genannte "Polo Patriótico", bestand aus dessen eigener Partei MVR, dem in den 90er Jahren vor allem auf regionaler Ebene zu einem beachtlichen politischen Faktor angewachsenen MAS, der sich nach heftigen internen Debatten für eine Unterstützung Chávez' entschieden hatte, dem PPT (*Patria Para Todos*), Teilen der zersplitterten *Causa R*, sowie einer Reihe kleinerer Linksparteien.

In den vorgezogenen Parlaments- und Gouverneurswahlen vom 9. November 1998 konnte sich keine Seite entscheidend durchsetzen, da traditionelle Parteibindungen die Personalisierung des Präsidentschaftswahlkampfes abschwächten. Der *Polo Patriótico* lag mit ca. einem Drittel der Sitze im nationalen Kongress knapp vor der AD und gewann auf regionaler Ebene ebenfalls ungefähr ein Drittel der Gouverneursposten. Für die Präsidentschaftswahlen am 6. Dezember zeichnete sich ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Chávez und Salas Römer ab. Entgegen den Erwartungen fiel aber der Sieg für Chávez mit einem Vorsprung von 17 % sehr deutlich aus, was allgemein auf den Schachzug der traditionellen Parteien zurückgeführt wurde, die eigenen Kandidaten im letzten Moment zurückzuziehen und Salas Römer zu unterstützen, wodurch dieser in eine verhängnisvolle Nähe zu den Repräsentanten des alten Systems geriet (vgl. Welsch/Werz 1999:25). Chávez warb in seiner ersten Stellungnahme nach dem Wahlsieg um Vertrauen, änderte damit aber nichts an der skeptischen Einschätzung der meisten Beobachter, dass die venezolanischen Wähler sich für einen "big step into the unknown" entschieden hatten (RA, 10/1998:1). Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht abzusehen, ob mit Chávez tatsächlich eine neue Ära in Venezuela begonnen hatte, oder ob es sich lediglich um "un accidente temporal" [eine vorübergehende Anomalie] (EN, 15.11.2001) und die letzte Etappe des Niedergangs handelte.

15 Ab der Mitte des Jahres 1998 wurde der sogenannte "Chávez-Faktor" spürbar, das Abwarten ausländischer Investoren angesichts der von Chávez verkörperten Ungewissheit, und eine zunehmende Kapitalflucht (RA, 08/1998:3).

3. Bilanz der ersten Regierungsjahre von Hugo Chávez

Nachdem sich die Befürchtungen vor einer Intervention des Militärs und gewalttätigen Ausschreitungen in den ersten Tagen nach der Wahl zerstreut hatten, trug auch Chávez durch einen moderaten Diskurs dazu bei, die Situation zu stabilisieren. Allgemein überwog die Einsicht, dass das Wahlergebnis und die Legitimität des Präsidenten nicht anfechtbar waren, sowie die Hoffnung, Chávez würde nach einem populistischen Wahlkampf gemäß seinen ersten Ankündigungen auf einen pragmatischen Kurs einschwenken¹⁶. In den ersten Monaten seiner Amtszeit stieg die Zustimmungsrate auf bis zu 90 % (vgl. RA, 03/1999:1). Vom ersten Tag seiner Regierung an sah sich Chávez aber mit einer Vielzahl widersprüchlicher Erwartungen konfrontiert, die er größtenteils selbst geweckt hatte, indem er allen alles versprochen hatte, und die angesichts der wirtschaftlichen Situation nicht zu erfüllen waren (vgl. RA, 10/1998:2). Während seine Anhänger die Früchte einer neuen Verteilungsgerechtigkeit ernten wollten, erwartete die Wirtschaft eine ökonomische Stabilisierung durch die angekündigte Konsolidierung der Staatsfinanzen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen die wirtschaftspolitischen Pläne der neuen Regierung, vor allem die Politik gegenüber der staatlichen Erdölgesellschaft PdVSA (*Petróleos de Venezuela SA*), der zweitgrößten Ölgesellschaft der Welt, die wegen ihres fundamentalen Beitrags zu den venezolanischen Exporten und zum Staatshaushalt den sensibelsten Bereich der venezolanischen Wirtschaft darstellte. Die ersten Maßnahmen der Regierung bestanden aber in einer Transformation des politischen Systems.

a) Die "Bolivarianische Revolution"

Nach seiner Amtseinführung im Februar 1999 betrieb Chávez konsequent die Umsetzung seiner politischen Vorstellungen, die er als "Bolivarianische Revolution" bezeichnete. Ziel dieser Revolution war eine plebiszitäre Form der Demokratie – in Abgrenzung zur repräsentativen Demokratie – mit einer direkten Kommunikation zwischen Führer und Volk, unter Umgehung der intermediären Instanzen, i.e. der politischen Institutionen und in erster Linie der traditionellen Parteien. Der entscheidende Schritt in die "fünfte Republik" sollte eine neue Verfassung sein, weshalb Chávez bereits im April 1999 gegen die Kongressmehrheit von AD und COPEI per Referendum die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung durchsetzte, deren Abgeordnete im Juli gewählt wurden. Der Zustand der öffentlichen Mobilisierung war also nach der Wahl vom Dezember 1998 keineswegs beendet, sondern setzte sich mit dem Referendum vom April 1999 und den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung im Juli fort. Diese wurde von den Gefolgsleuten des Präsidenten dominiert und legte in Rekordzeit den Entwurf einer "Bolivarianischen Ver-

16 Der Ökonom Pedro Palma über Chávez: "He knows he won't be able to solve our problems through populism, interventionism or fatalism" (RA, 10/1998:2).

fassung" vor, die im Dezember durch eine weitere, von kontroversen Debatten begleitete Volksabstimmung in Kraft gesetzt wurde.

Der weitreichende Anspruch der "Bolivarianischen Revolution", eine neue Epoche einzuläuten, wurde durch die in der Verfassung festgeschriebene Umbenennung des Landes in "Bolivarianische Republik Venezuela" deutlich. Ebenfalls in Anlehnung an Simón Bolívar wurde mit dem Moralrat eine "Bürgergewalt" (*Poder Ciudadano*) institutionalisiert, die über die Moral der öffentlichen Verwaltung wachen sollte (Art. 273 – 279)¹⁷. Zu den wichtigsten organisatorischen Neuerungen zählte die Einführung eines Ein-Kammer-Parlaments. Der Senat, der bisher die Interessen der Bundesstaaten repräsentiert hatte, wurde durch einen "Föderalen Regierungsrat" (*Consejo Federal de Gobierno*) aus Mitgliedern der Exekutive und Vertretern verschiedener föderaler Ebenen ersetzt, dem in etwas vagen Formulierungen die Koordinierung des Dezentalisierungsprozesses übertragen wurde (Art. 185).

Entsprechend den in der Präambel enthaltenen Grundsätzen einer "sociedad democrática, participativa y protagónica" wurden die Partizipationsrechte der Bürger erheblich erweitert. Alle Angelegenheiten von nationalem Belang können entweder auf Antrag des Präsidenten, durch einen Mehrheitsentscheid des Parlaments, oder aber durch 10 % der eingetragenen Wähler einem konsultativen Referendum unterworfen werden. Dasselbe Verfahren ist auch für die regionale und lokale Ebene vorgesehen (Art. 71). Darüber hinaus erfolgt die Wahl aller Amtsträger auf Widerruf (Art. 6). Nach Ablauf der Hälfte der Amtszeit kann auf Antrag von mindestens 20 % der eingetragenen Wähler ein Referendum zur Abberufung des jeweiligen Amtsträgers (*referendo revocatorio*) durchgeführt werden. Bei einer Mindestbeteiligung von 25 % ist ein solches Referendum nur dann erfolgreich, wenn der Antrag auf Abberufung von einer größeren Mehrheit angenommen wird als jene, mit welcher der betroffene Amtsträger zuvor gewählt worden ist (Art. 72).

Der Präsident bildet die Spitze der Exekutive und ernennt den Vizepräsidenten – das Amt wurde neu geschaffen – sowie die Minister. Er besitzt das Recht auf Beförderung von Offizieren vom Rang eines Obersten an, wodurch die Kontrolle des Militärs sichergestellt wurde. Die entscheidende Neuerung bestand in einer Verlängerung der Amtszeit von fünf auf sechs Jahre und in der Möglichkeit der einmaligen unmittelbaren Wiederwahl. Das Recht des Präsidenten, das Parlament (*Asamblea Nacional*) aufzulösen (Art. 236, § 21), ist für eine Präsidialdemokratie ungewöhnlich, da es das Prinzip der Gewaltenteilung untergräbt und dem Präsidenten ein gefährliches Machtinstrument in die Hand gibt. Dies trifft aber nur bei oberflächlicher Lektüre auf die neue venezolanische Verfassung zu, da die Hürde für eine Parla-

17 Vgl. Simón Bolívar in der Rede auf dem Kongress von Angostura: "Geben wir unserer Republik eine vierte Macht, deren Gebiet die Kindheit und das Herz der Menschen, die Staatsgesinnung, die guten Sitten und die republikanische Moral seien." (König 1984:57).

mentsauflösung durch den Präsidenten extrem hoch und die Initiative dazu de facto beim Parlament selbst liegt (Art. 240).

Kritik an dieser Verfassung kam aus verschiedenen Richtungen. Die Bürgermeister und Gouverneure der Gliedstaaten beklagten zentralistische Tendenzen und die Beschneidung ihres Einflusses auf nationaler Ebene, während sich die Befürchtungen der Wirtschaft durch den interventionistischen Unterton einiger Artikel zu bestätigen schienen¹⁸. Vertreter der Presse zeigten sich besorgt über eine Wahrheitsklausel im Zusammenhang mit der Pressefreiheit, und die Kirche gab als Reaktion auf die implizite Billigung von Abtreibungen ihre bisherige Zurückhaltung auf, indem sie Chávez der konstitutionellen Diktatur bezichtigte (vgl. RA, 10/1999:2). Im Militär wurden Befürchtungen laut, die den indigenen Völkern zugestandenen Autonomiegebiete könnten die nationale Sicherheit beeinträchtigen (ebd.). Allen diesen Gruppen gemeinsam war der Widerstand gegen die extravagante Änderung des Landesnamens, vor allem aber gegen die kompromisslose Form, mit der Chávez diese Maßnahme durchsetzte.

Trotz aller Polemik kann man durchaus zu dem Schluss gelangen, dass die negativen Elemente der "Bolivarianischen Verfassung" durch positive Neuerungen wie die Aufwertung der Interessen der indigenen Bevölkerung aufgewogen werden. Das zu beobachtende Ungleichgewicht zwischen den Gewalten und politischen Institutionen, speziell das Übergewicht der Exekutive, sofern es sich nach 1999 verschärft hat (vgl. Welsch 2001:8), war weniger auf die neue Verfassung zurückzuführen, als auf die Personalpolitik des Präsidenten, der durch seine unanfechtbare Machtposition – die er nicht in erster Linie der neuen Verfassung, sondern den Wählern verdankte – auf die Kandidatenauswahl und die Ernennung aller wichtigen Amtsträger Einfluss nehmen konnte¹⁹.

Für Mai 2000 wurden so genannte "Megawahlen" zur Relegitimierung aller Wahlämter nach den Regeln der neuen Verfassung angesetzt, die jedoch wegen organisatorischer Probleme auf Ende Juli verschoben werden mussten. Bis dahin gelang es den traditionellen Kräften der venezolanischen Politik nicht, sich neu zu organisieren, geschweige denn, ein starkes Bündnis gegen Chávez aufzubieten. Die einzige ernsthafte Opposition resultierte aus Abspaltungen innerhalb des *Polo Patriótico* infolge interner Konflikte um die Ämterverteilung und die Rolle des zivilen gegenüber dem militärischen Flügel sowie aus Widerständen gegen den Kurs des Präsidenten (vgl. Ellner 2000:31 ff.). Als aussichtsreichster Konkurrent um die Präsidenten-

18 Art. 303 beispielsweise schreibt vor, dass der Staat keine Anteile an PdVSA verkaufen darf.

19 Die oft unterstellte Gleichschaltung aller Institutionen (Die Welt, 05.12.2000) hat dennoch nicht stattgefunden, wie die Urteile des obersten Gerichts im Zusammenhang mit dem Putsch vom April 2002 und dem Generalstreik im Dezember 2002 belegen: "In the past month, the Venezuelan government, or at least the judicial branch of it, has shown itself to be far more respectful of the rule of law than the anti-Chávez opposition had given it credit for" (RA, 03/2003:6).

schaft trat der ehemalige Weggefährte Chávez¹ und Gouverneur des wichtigen Gliedstaats Zulia, Arias Cárdenas, an. Die Wahl endete mit einem überwältigenden Sieg des chavistischen Lagers. Der Präsident lag mit knapp 60 % der Stimmen um mehr als 20% vor seinem Herausforderer und der *Polo Patriótico* errang sowohl 60 % der Sitze in der Nationalversammlung als auch 14 der 23 Gouverneursposten.

Im Vorfeld der Wahlen hatte die Polemik zwischen dem chavistischen Lager und der Opposition, die den moderat auftretenden Arias Cárdenas unterstützte, erheblich zugenommen (vgl. RA, 04/2000:2). Nach dem vorläufigen Ende des Wahlmarathons in Venezuela war das Land nicht nur politisch, sondern auch gesellschaftlich gespalten in einen starken, geschlossenen Regierungsblock, der hauptsächlich von den unteren Bevölkerungsschichten unterstützt wurde, und eine zersplitterte Opposition ohne einheitliches Programm und gemeinsame Führung.

Die Polarisierung, die bereits vor den Wahlen von 1998 zu beobachten war und sich nach dem Amtsantritt von Hugo Chávez kurzzeitig aufzulösen schien, hatte sich bis Mitte des Jahres 2000 in bedrohlicher Weise vertieft²⁰, was nicht zuletzt auf den fortgesetzten aggressiven Diskurs des Präsidenten zurückzuführen war. In derselben dualistischen Weise, wie Chávez vor seinem ersten Wahlsieg das "alte System" angegriffen hatte, wandte er sich nun in einer "language of civil war" (RA, 10/1999:3) gegen die "korrupte Oligarchie", die seine "Bolivarianische Revolution" hintertreibe und den Willen des souveränen Volkes missachte (vgl. *El Mundo*, 26.12.2001). Entsprechend der "postdemokratischen" Doktrin (vgl. Welsch 2001:17), wonach die Kommunikation zwischen Führer und Volk eine entscheidende Funktion erfüllt, sicherte sich Chávez Übertragungszeiten von Radio- und Fernsehkanälen für ausgedehnte Ansprachen und eine Art Talk-Show, in der er auf Fragen und Wünsche der Zuschauer antwortete²¹. Neben den direkten Angriffen auf die Repräsentanten der "Oligarchie" war es auch die Form, in der Chávez sich der Sprache des "primitivsten Teils" des Volkes bediente und "an die niedersten Instinkte appellierte", womit er viele Angehörige der Mittel- und Oberschicht gegen sich aufbrachte (Caballero 2001:152).

Getragen von einer noch immer breiten Mehrheit der Bevölkerung und in der Überzeugung, eine historische Mission zu erfüllen, betrieb Chávez eine Politik der Konfrontation unter Missachtung demokratischer Regeln, die einen Dialog mit allen betroffenen Gruppen verlangen. Durch die Dämonisierung der Opposition, die auch

20 Die venezolanische Menschenrechtsorganisation Provea wies im März 2002 darauf hin, dass die immer wieder betonte Polarisierung nur 30 % der venezolanischen Gesellschaft betraf, während 70 % sich zu keiner der beiden Seiten bekannte. Die Dramatisierung der Situation sei vornehmlich auf Übertreibungen in den Medien zurückzuführen (Latin American Weekly Report [WR], 11/2002:123).

21 Hierin lag eine Parallele zu der Praxis der klassischen Caudillos wie Juan Vicente Gómez (1904 – 1935), oder auch Eva Perón, die Anliegen der Bürger persönlich behandelten, wodurch die Leistungen des Staates nicht mehr als legale Ansprüche des Bürgers, sondern als Gnadenakte des Präsidenten erschienen (vgl. Caballero 2000:159; Izard 1996:670).

wichtige Institutionen wie den (AD-nahen) Gewerkschaftsverband CTV (*Confederación de Trabajadores de Venezuela*), den Unternehmerverband Fedecámaras, die Kirche, die Medien und in zunehmendem Maße Teile des Militärs einschloss, wurden Kompromisslösungen für beide Seiten unmöglich.

La política pasó así a ser ejercida bajo formas que no permiten negociar y en las que, aunque se diga lo contrario, excluir al adversario es una necesidad [Es kam so weit, dass die Politik Formen annahm, die Verhandlungen unmöglich machen und, selbst wenn das Gegenteil behauptet wird, nur den Ausschluss des politischen Gegners zulassen] (Villalobos 2003).

Die rücksichtslose Anwendung der (auf demokratischem Weg angehäuften) präsidentiellen Machtinstrumente nährte die Furcht vor autokratischen Entwicklungen, während die Machtlosigkeit der Opposition, die sich von allen politischen Entscheidungen ausgeschlossen sah, zu ihrer Radikalisierung beitrug. Diese Entwicklung wurde durch ein vage formuliertes Ermächtigungsgesetz der (chavistisch dominierten) Nationalversammlung vom November 2000 noch verstärkt, womit dem Präsidenten für die Dauer von einem Jahr weitreichende Vollmachten übertragen wurden (vgl. RA, 10/2000:7).

Hinzu kam ein allgemeines Klima der Unsicherheit, das einerseits durch die zunehmend aggressive Anhängerschaft des Präsidenten und andererseits durch eine beträchtliche Zunahme der Gewaltkriminalität u.a. infolge ineffizienter Sicherheits- und Justizorgane verursacht wurde²². Die übermächtige Position des Präsidenten, sein aggressiver Diskurs und sein personalistischer Politikstil, sowie das beträchtliche Gewaltniveau auf den Straßen verleiteten ausländische Beobachter vielfach dazu, den Vorwurf der venezolanischen Opposition, es handle sich um ein autoritäres Regime, zu übernehmen (vgl. z.B. *The Wall Street Journal*, 24.04.2000). Im persönlichen Gespräch mit dem Verfasser im Frühjahr 2001 widersprach Teodoro Petkoff, einer der entschiedensten Gegner der Regierung Chávez, dieser Einschätzung. In der Tat ging von der Regierung vor dem Putschversuch vom April 2002 trotz massiver Angriffe in den Medien keine physische Gewalt aus²³. Bei den zahlreichen (illegalen) Demonstrationen und Straßenblockaden seitens der Opposition kam es bis dahin zu keinem Schusswaffengebrauch der Sicherheitskräfte, die fundamentalen Grundrechte wurden respektiert. Die hohe Zahl der von den verschiedenen Polizei-

22 Die Mordrate lag in Venezuela im Jahr 2000 mit bis zu 39 Tötungsdelikten pro 100.000 Einwohner etwa 30 mal höher als in Deutschland (vgl. Welsch 2001:10).

23 "A pesar de que el discurso público del Presidente Chávez es provocador, no hay alteración de la economía de mercado, ni negación de libertades fundamentales" [Trotz des provokativen öffentlichen Diskurses des Präsidenten hat keine Veränderung des marktwirtschaftlichen Systems stattgefunden, noch wurden fundamentale Freiheiten beschnitten] (Villalobos 2003).

organen getöteten Personen (vgl. RA, 10/2001:5) war auf unzureichende Mittel in der Verbrechensbekämpfung und eine äußerst gewaltbereite kriminelle Szene zurückzuführen²⁴.

Die ersten Jahre der Regierung Chávez waren also geprägt von einem fortgesetzten Wahlkampf mit dem Zweck, die verschiedenen Stufen der "Bolivarianischen Revolution" – die Neubesetzung der Gewerkschaftsspitze im Oktober 2001 stellte das vorläufig letzte Glied in dieser Reihe dar – jeweils plebiszitär absegnen zu lassen, mit den unvermeidlichen Begleiterscheinungen wie rhetorischen Zuspitzungen und der Bevorzugung populärer gegenüber rationalen Entscheidungen. Am Ende war es Chávez gelungen, das politische System Venezuelas grundlegend zu verändern. Er verfügte über ein herausragendes Maß an formaler demokratischer Legitimation und eine sichere Machtbasis, hatte aber die venezolanische Gesellschaft in vorläufig irreparabler Weise gespalten (vgl. Welsch 2001:3).

Mit einer sich stetig verschlechternden ökonomischen Lage sank gegen Ende des Jahres 2001 die Popularität des Präsidenten – in auffälliger Parallelität zu den Ölpreisen²⁵ – beträchtlich, während die Opposition sich in der *Coordinadora Democrática* organisierte und begann, die Hoheit über die Strasse und die öffentliche Meinung zu erringen, wobei die Medien nach Kräften versuchten, diesen Eindruck noch zu verstärken. Angesichts einer addierten Amtszeit des Präsidenten von acht Jahren und der Aussicht auf einen Machtwechsel frühestens im Jahr 2006 wuchs die Entschlossenheit der Opposition, eine vorzeitige Entscheidung zu erzwingen.

Als Reaktion auf ein im Dezember, kurz vor Ablauf der präsidentiellen Sondervollmachten per Dekret verabschiedetes Gesetzespaket rief die Opposition zu einem Generalstreik auf, womit der Konflikt weiter eskalierte. In einem Klima der Konfrontation und gegenseitiger Beschuldigungen, hauptsächlich verursacht durch den chavistischen "revolutionären" Politikstil, verlagerte sich das Kräftemessen zwischen Regierung und Opposition zunehmend auf die Straße²⁶.

Ein weiterer Grund für die erbitterte Opposition gegen die Regierung Chávez war die Tatsache, dass sich die "Bolivarianische Revolution" auf die Transformation des politischen Systems konzentrierte und angesichts der ökonomischen Misere offenbar

24 Dieses Urteil stützt sich auf die Lektüre des Lokalteils und die Polizeiberichte in *El Nacional* über einen Zeitraum von ca. neun Wochen im Frühjahr 2001.

25 Die persönliche Zustimmungsrates des Präsidenten lag im April 2001 bei 68 % (RA, 03/2001: 6), im Juli bei 56 % und im Dezember bei 35 % (vgl.: OEst, 23.12.2001); im gleichen Zeitraum fiel der Durchschnittspreis des OPEC-Öls von 26 \$ im April auf 16 \$ im Dezember (eine ausführliche Statistik ist verfügbar über die Seite der *Energy Information Administration*: <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/crude1.html> [letzter Zugriff am 11.08.2003]).

26 Im Juni 2001 rief Chávez in seiner Rundfunksendung "Aló Presidente" zur Gründung sogenannter *Círculos Bolivarianos* auf, in denen sich seine Anhängerschaft in Gruppen zwischen 7 und 11 Personen organisieren sollte um dem revolutionären Prozess einen neuen Impuls zu geben. Die Rede des Präsidenten ist als Audio-Datei abrufbar über die Homepage von *El Universal* [EU] http://www.eluniversal.com/archivo/documental/ad_2001.shtml#alo01 (letzter Zugriff am 23.06.2003).

kein Konzept besass. Bereits im Dezember 1999 bemerkte ein Kritiker über Chávez: "He has had a year in which to play politics and consolidate his position, now he must begin to govern" (RA, 10/1999:2). Stattdessen beschränkte sich das Regierungshandeln weiterhin auf symbolische Maßnahmen und politische Nebenschauplätze wie die kulturellen Auswirkungen der Globalisierung (vgl. RA, 03/2001:6) oder die Pflege der Beziehungen zu Kuba. Die langfristige Zustimmung der Bevölkerung und damit das Überleben der Regierung hing aber von Anfang an von spürbaren Verbesserungen der materiellen Lebensverhältnisse ab. Diese waren nur über konsistente und entschlossene Maßnahmen in der Wirtschaft- und Sozialpolitik zu erreichen, für deren Umsetzung spätestens nach den "Megawahlen" vom Juli 2000 alle legislativen Mittel zur Verfügung standen.

b) Wirtschafts- und Sozialpolitik

In ihrem ersten Amtsjahr erlebte die Regierung Chávez ein wirtschaftliches Desaster. Das BSP ging um über 7 % zurück und die Auslastung der industriellen Fertigungskapazitäten lag bei lediglich 20 - 35%. Die ausländischen Direktinvestitionen brachen um über 50 % ein, Armut und Arbeitslosigkeit erreichten neue Rekorde. In dieser Situation musste die Regierung wohl oder übel einen Sparkurs einschlagen und griff sogar auf die Einführung einer unpopulären Umsatzsteuer zurück, die im Jahr 1999 immerhin ein Viertel zum Staatshaushalt beitrug (vgl. RA, 02/2002:2). Von den unmittelbar nach Amtsantritt angekündigten Initiativen zur Reform der Administration, des Sozialsystems und des Steuersystems sowie der Restrukturierung der Auslandsschuld und des Staatshaushalts (vgl. RA, 02/1999:4) war aber bis Ende des Jahres nur wenig umgesetzt worden und die ökonomischen Indikatoren deuteten auf keine substantielle Verbesserung der katastrophalen Lage hin (RA, 03/2000:4).

Als jedoch im Jahr 2000 die Ölpreise und damit die Staatseinnahmen rapide stiegen, wich der bisherige Sparkurs einer verstärkten Ausgabenpolitik²⁷. Neue Programme zur Armutsbekämpfung wurden lanciert, unter anderem mit dem Ziel, die Kaufkraft der Bevölkerung zu erhöhen, nachdem die Binnennachfrage in den zurückliegenden Jahren nahezu zusammengebrochen war²⁸.

Das Herzstück dieser Initiativen bildete der *Plan Bolívar 2000*, ein unter Federführung des Verteidigungsministeriums und unter Einsatz der Streitkräfte initiiertes Programm zur Bereitstellung infrastruktureller und sozialer Leistungen mit einem Budget von 200 Mrd. Bolívar²⁹, die aus dem Militärbudget und den Abgaben des Ölkonzerns PdVSA stammten. Der Plan beinhaltete Maßnahmen zur Verbesserung

27 Die gerechte Verteilung der Öleinnahmen entsprach der Erwartung der Bevölkerung und stellte ein zentrales Element des chavistischen Programms dar. Insofern war die neuerliche Ausgabenpolitik nur konsequent.

28 Allein im Jahr 1999 betrug der Rückgang der Binnennachfrage 40 % (NZZ, 21.06.2000).

29 Die Angabe stammt aus dem Bericht des venezolanischen Planungs- und Entwicklungsministeriums: www.mpd.gov.ve/medidas2002/medidas28-2-2002.pdf (letzter Zugriff am 11.08.2003).

des Erziehungs- und des Gesundheitswesens ebenso wie Infrastrukturprojekte und Wohnungsbau sowie die Verteilung subventionierter Lebensmittel. Die politische Instrumentalisierung des Programms äußerte sich darin, dass die Zuweisung von Mitteln von der Unterstützung der Regierung durch lokale Beamte und Amtsträger abhing (Rueda, 2003). Fehlende Kontrollmechanismen und unklare Zuständigkeiten begünstigten die Korruption und führten dazu, dass ein Großteil des Budgets veruntreut wurde (*Tal Cual*, 22.03.2001). Auch andere staatliche Initiativen im Sozialbereich wie die einheitliche Verwaltung der sozialen Fonds unter dem *Fondo Unitario Social*, allgemeine Schulspeisungen, oder eine Bank für Kleinkredite wurden lanciert, scheiterten aber in der Regel an einer grassierenden Korruption und der "krassen Unfähigkeit der verschiedenen Ministerien [...], Projekte zu initiieren und voranzutreiben" (NZZ, 09.10.2001).

Der Anstieg der staatlichen Ausgaben um 58 % im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Welsch 2001:12) trat an die Stelle privater Investitionen, hatte aber nicht die erhoffte Wirkung und führte nur zu einem (angesichts des 1999 erlittenen Einbruchs) bescheidenen Wachstum des BIP von 3,2 %, womit Venezuela nur knapp vor Peru (3,1 %) und Kolumbien (2,7 %), jedoch deutlich hinter Brasilien und Chile (beide 4,4 %) lag³⁰. Gezielte staatliche Investitionen zur Behebung struktureller Probleme unterblieben zu Gunsten populistischer Maßnahmen wie einer Gehaltserhöhung für Staatsangestellte um 20 % im Vorfeld der "Megawahlen" vom Juli 2000 (vgl. RA, 04/2000:2). Damit war auch die Ankündigung, den Staatshaushalt zu konsolidieren, gegenstandslos geworden. Das Defizit betrug im Jahr 2001 4,4 % des BIP gegenüber einem Überschuss von 4,3 % Jahr 2000³¹. Für den Haushaltsplan des Jahres 2002 sah sich die Regierung bereits mit einem geschätzten Defizit von 8,8 % konfrontiert (vgl. RA, 05/2002:2). Der Zuwachs aus dem Erdölgeschäft floss teilweise in Umverteilungsmaßnahmen, mit denen sich Chávez seine Popularität erkaufte, teilweise aber auch in einen Stabilisierungsfonds zum Ausgleich von Ölpreisschwankungen, wodurch die Devisenreserven der Zentralbank bis 2001 beträchtlich anwuchsen.

Trotz der Ineffizienz bei der Durchführung wirtschaftspolitischer Initiativen und einer opportunistischen Ausgabenpolitik zeigten einige Maßnahmen zur Stimulierung der Wirtschaft bis 2001 durchaus Wirkung. So wuchs der Bausektor im Jahr 2001 um 13 % gegenüber einem Minus von 16,5 % im Jahr 1999, und auch alle anderen Sektoren wiesen positive Wachstumsraten zwischen 2,6 % (Landwirtschaft) und 8,1 % (Transport und Kommunikation) auf (vgl. RA, 02/2002:2). Die Automobilproduktion stieg infolge von Steuervergünstigungen um 49 % (vgl. RA, 01/2002:2). Darüber hinaus gelang es, die Inflationsrate von 29,9 % im Jahr 1999 bis 2001

30 Siehe Dresdner Bank Lateinamerika: www.dbla.de (letzter Zugriff am 11.08.2003).

31 Ebd.

auf 12,3 % zu senken³², nicht zuletzt aufgrund eines gegenüber dem Dollar um bis zu 60 % überbewerteten Bolívars (NZZ, 09.04.2001).

Die hohen Staatsausgaben bargen nach Meinung der Analysten jedoch ein beträchtliches Risiko, da jederzeit mit Schwankungen des Ölpreises gerechnet werden musste, und die Finanzierungsmöglichkeiten für die Regierung durch die hohen Risikoprämien – die Schuldtitel Venezuelas wurden trotz eines stabilen Wachstums zu Beginn des Jahres 2001 zu den risikoreichsten in Lateinamerika gezählt – beschränkt waren (vgl. *Handelsblatt*, 23.01.2001:12). Mit sinkenden Ölpreisen im Jahr 2001 sah sich die Regierung in der Tat mit dem Problem konfrontiert, den aufgeblähten Haushalt zu finanzieren. Umstrittene Maßnahmen wie eine Steuer auf Finanztransaktionen und der Griff in den Stabilisierungsfonds für Ölpreisschwankungen belasteten das wirtschaftliche und politische Klima zusätzlich und offenbarten die Kehrseite einer paternalistischen Ausgabenpolitik.

Die angekündigte Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur erfolgte nicht, und die Regierung Chávez erwies sich mehr denn je als abhängig von den Erdöleinnahmen³³. Entsprechend sicherte sie sich die Kontrolle über die bis dahin weitgehend unabhängig operierende staatliche Erdölgesellschaft PdVSA mit der Ablösung Roberto Mandinis durch Héctor Ciavaldini, einem Vertrauten des Präsidenten, an der Spitze des Unternehmens. Bis Mitte des Jahres 2000 verließen auch ca. 500 Manager und Techniker aus der mittleren bis höheren Führungsebene den Konzern. Dennoch blieb ein Großteil der Belegschaft, vor allem in den Führungspositionen, kritisch gegenüber staatlichen Interventionsversuchen und sympathisierte mit der Opposition. Die Einmischung der Regierung in strategische Entscheidungen erhöhte nach Ansicht der Ratingagentur *Moody's* das finanzielle und technische Risiko des Unternehmens. Außerdem belasteten höhere Abgaben an den Staat die Investitionsfähigkeit und das langfristige Wachstum (vgl. *Handelsblatt*, 02.06.2000:52).

Die weitere Gesetzgebung sicherte die staatliche Kontrolle über Beteiligungen im Ölsektor und bestätigte die nationalistische Ausrichtung der chavistischen Wirtschaftspolitik, die Vergleiche mit dem früheren peruanischen Präsidenten Alán García provozierte, jedoch im Unterschied zu diesem die Bedienung der Auslandsschulden nicht in Frage stellte. In ihren Bemühungen, die staatlichen Einnahmen aus dem Erdölgeschäft weiterhin zu gewährleisten, wurde die venezolanische Regierung auch im Rahmen der OPEC aktiv. Nach unermüdlicher Überzeugungsarbeit des venezolanischen Präsidenten einigten sich die Mitglieder des Kartells auf mehr Disziplin bei den Förderquoten und auf koordinierte Maßnahmen zur Stabilisierung des Ölpreises in einem Bereich zwischen 22 und 28 US \$ pro Barrel (vgl. RA, 03/2000:4).

32 Ebd.

33 Im Jahr 1999 betrug der Anteil der Öleinnahmen am Staatshaushalt etwas über ein Drittel, im Jahr 2000 war es über die Hälfte (vgl. RA, 02/2002:2).

Langfristig hing die wirtschaftliche Entwicklung aber davon ab, ob es gelingen würde, den Devisenzufluss in Form von ausländischen Direktinvestitionen zu erhöhen. Die vor den Wahlen von 1998 vorherrschende Zurückhaltung der Investoren setzte sich auch 1999 bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung fort. Erst im Jahr 2000 stieg der Wert der ausländischen Direktinvestitionen um 57 % auf 4,4 Mrd. US \$, sank aber im folgenden Jahr aufgrund der politischen Instabilität noch unter das Niveau von 1999 auf 2,7 Mrd. US \$³⁴. Trotz angekündigter Garantien für ausländische Investoren fehlte eine langfristige Strategie, die der Regierung Glaubwürdigkeit verliehen und Sicherheit für Investitionen gewährleistet hätte (RA, 03/2000). Angesichts widersprüchlicher wirtschaftspolitischer Signale setzte die internationale Ratingagentur *Fitch IBCA* bereits im September 1999 die venezolanischen Anleihen auf die Beobachtungsliste (vgl. RA, 08/1999:2), während der Investitionsklima-Index bei sämtlichen Agenturen bis 2001 auf niedrigem Niveau verharrte³⁵. Auf Auslandsreisen versuchte Präsident Chávez, die Skepsis der Investoren zu zerstreuen, verspielte aber gleichzeitig Kredit durch unbedachte Äußerungen wie die Drohung, ausländische Kritiker seiner Regierung des Landes zu verweisen (vgl. RA, 05/2001:2).

Als problematisch erwies sich auch die von der Regierung verfolgte Hartwährungspolitik, die zwar günstige Importe zur Deckung der inländischen Angebotslücke ermöglichte, zugleich aber die Investitionstätigkeit hemmte und die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft beeinträchtigte (vgl. NZZ, 09.04.2001). Folglich entstanden keine neuen Arbeitsplätze – auch nach zweieinhalb Jahren im Amt war es Chávez nicht gelungen, eines seiner zentralen Wahlversprechen einzulösen und die Arbeitslosigkeit spürbar zu senken (vgl. NZZ, 09.10.2001). Eine weitere Folge der überbewerteten Landeswährung und der allgemeinen wirtschaftlichen Unsicherheit war eine massive Kapitalflucht, die bereits 1999 eine Höhe von 4,6 Mrd. US \$ erreicht hatte und sich in den folgenden Jahren noch beschleunigte. Nachdem der Abfluss von Kapital in den Jahren 2000 und 2001 durch den hohen Devisenzufluss aus dem Erdölgeschäft kompensiert werden konnte, wuchs zu Beginn des Jahres 2002 der Druck auf die Landeswährung derart, dass eine Abwertung nicht mehr zu vermeiden war (vgl. RA, 02/2002:2).

Ende des Jahres 2000 hatte das Parlament ein Ermächtigungsgesetz verabschiedet, das dem Präsidenten für die Dauer von einem Jahr die Gesetzgebung per Dekret un-

34 Siehe Dresdner Bank Lateinamerika: www.dbla.de (letzter Zugriff am 11.08.2003).

35 Die aktuellen Bewertungen der wichtigsten Ratingagenturen für Venezuela sind verfügbar über die Seite von *Latin Focus Consensus Forecast*: <http://www.latin-focus.com/countries/venezuela/veneiratings.htm> (letzter Zugriff am 11.08.2003); die Ankündigung der Regierung Chávez vom Januar 2001, die Rating-Agenturen wegen der schlechten Einstufung Venezuelas vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu verklagen, hat das Misstrauen der Investoren nur noch verstärkt (*Handelsblatt*, 23.01.2001:12).

ter anderem in den Bereichen Finanzwirtschaft, Industrie, Landwirtschaft und Infrastruktur übertrug mit dem sehr allgemeinen Ziel,

to create suitable conditions for the competitive development of the productive sectors within the framework of a new social and economic development model (RA, 10/2000:7).

Nachdem bis Ende 2001 keine nennenswerten Initiativen zu verzeichnen waren, verabschiedete die Regierung kurz vor Ende der anberaumten Frist Mitte November nicht weniger als 49 Gesetze.

Das Paket enthielt neue Gesetze für die Erdölwirtschaft, die Fischerei, die Banken, die Zivilluftfahrt, den Tourismus, die Häfen und die Eisenbahnen, sowie ein Landreformgesetz und Änderungen bei der Besteuerung privater Einkommen. Diese Neuerungen wirkten sich ebenso wie ein revidiertes Register- und Notariatsgesetz entscheidend auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus. Auch die venezolanische Ölwirtschaft verlor durch die Erhöhung der Royalties von 16,6 % auf bis zu 30 % weiter an Attraktivität für Investoren (vgl. NZZ, 10.12.2001). Die größten Proteste rief aber das neue Agrargesetz hervor, das Landbesitzer zur Bewirtschaftung ihrer Güter anhielt und andernfalls Enteignungen androhte, was von der Opposition als Angriff auf das Privateigentum betrachtet wurde. Bereits kurz nach Amtsantritt der Regierung Chávez war es in großem Stil zu Landbesetzungen gekommen, die durch das zögernde Vorgehen der Regierung noch gefördert und mit dem neuen Gesetz quasi nachträglich legalisiert wurden.

Sowohl die Unternehmer, als auch der oppositionelle Gewerkschaftsverband – in den Wahlen zur Neubesetzung der Gewerkschaftsspitze hatte die Regierungsseite eine Niederlage erlitten – kritisierten vehement sowohl die Form der Gesetzgebung per Dekret und ohne vorherige Konsultation der betroffenen Gruppen, als auch den damit endgültig eingeschlagenen dirigistischen und interventionistischen Kurs der Regierung. Aus Protest organisierte der Arbeitgeberverband *Fedecámaras* am 10. Dezember 2001 einen ersten Generalstreik, der als Testlauf für weitere Protestaktionen dienen sollte, und klagte vor dem obersten Gerichtshof gegen das Gesetzespaket. Der Widerstand der Unternehmer gegen die Wirtschaftspolitik der Regierung und staatliche Intervention war es, der zu Beginn des Jahres 2002 schließlich zur Eskalation der Krise in Venezuela führte.

In der Tat erwies sich die Regierung Chávez besonders im ökonomischen Bereich als unfähig, angemessen auf die Probleme des Landes zu reagieren. Neben der Mehrheit im Parlament und einem beeindruckenden persönlichen Mandat verfügte die Regierung Chávez Mitte des Jahres 2000 über unerwartet hohe Einnahmen aus dem Ölgeschäft. Dennoch gelang es ihr nicht, diese einmalige Chance zu nutzen. An die Stelle von nachhaltigem Wachstum und Investitionen traten zentral gesteuerte

Umverteilung (mit beträchtlichen Reibungsverlusten) in bester klientelistischer Tradition³⁶ und staatlicher Interventionismus. Hinzu kam eine erschreckende Inkompetenz der Verwaltung, die einerseits auf die Personalpolitik des Präsidenten zurückzuführen war, andererseits aber auch auf zentralistische Strukturen, die dem eigenen Steuerungsanspruch nicht gerecht werden konnten (vgl. Boeckh 2000:85).

Die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit beschränkte sich auf die Behebung einiger Symptome, führte aber zu keiner nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse. Die Wirtschaftspolitik wurde vollständig den politischen Zielen, also der Transformation des politischen Systems und der Mobilisierung der Gesellschaft im Zuge der "Bolivarianischen Revolution" untergeordnet. In der nationalistischen Konzeption der Regierung Chávez war die staatliche Ölgesellschaft, ebenso wie die gesamte Wirtschaft des Landes, nicht ein nach Wettbewerbsfähigkeit strebender Teilnehmer eines globalen Marktes, sondern eine nationale Ressource zur Erwirtschaftung staatlicher Mittel (vgl. Coronil 2000:40). Mit der Abwertung des Bolívar und der Ankündigung eines Kurswechsels im Februar 2002 – der Freigabe des Wechselkurses und Steuererhöhungen bei gleichzeitigen Einsparungen im Haushalt – musste Chávez das Scheitern seiner Wirtschaftspolitik eingestehen.

c) Fazit

Sowohl in politischer, als auch in wirtschaftlicher Hinsicht fällt die Bilanz der Regierung Chávez nach drei Amtsjahren negativ aus. Selbst wenn die gewaltfreie politische Transformation als Erfolg gewertet werden soll, so erfüllt das unter Chávez etablierte politische System nicht seine wichtigsten Aufgaben, die darin bestehen, soziale und politische Konflikte zu kanalisieren und kollektiv verbindliche – also auch allgemein akzeptierte – Entscheidungen hervorzubringen. Stattdessen hat Chávez die sozialen Konflikte politisch instrumentalisiert und die Polarisierung der Gesellschaft verstärkt. In wirtschaftlicher Hinsicht hatten sich die langfristigen Aussichten bereits Ende des Jahres 2001 so weit verdüstert, dass die privatwirtschaftliche Aktivität annähernd zum Erliegen kam. Die vor den Wahlen von 1998 geweckten Erwartungen konnten nicht erfüllt werden. Weder wurde die venezolanische Gesellschaft sozial gerechter, noch wohlhabender, während sich das Grundübel der Korruption weiter ausgebreitet hat. Damit stellt sich die Frage, ob die demokratische Legitimität der Regierung Chávez nach drei Amtsjahren, zum Zeitpunkt der Eskalation des Konflikts, trotz ihres offensichtlichen Versagens und eines Wandels der öffentlichen Meinung noch gewährleistet war.

Dem vielfach erhobenen Vorwurf des Populismus liegt ein normativer Demokratie-Begriff zugrunde, der neben unerlässlichen Prinzipien wie Partizipation, Pluralis-

36 "It seems that this country's Bolivarian government took a shuttle into space in the early 90's, and returned a decade later, to unfold a rejuvenated version of AD and Copei's clientelist politics- to disperse petro-dollars to various segments of society" (Rueda 2003).

mus und Rechtsstaatlichkeit auch Verfahrensregeln wie gleiche Repräsentation und funktionierende politische Institutionen umfasst³⁷. Die Situation in Venezuela war gekennzeichnet durch eine personalistische Herrschaft unter Umgehung intermediärer Instanzen, fehlende Kontrolle der Exekutive durch institutionelle Gegengewichte und Mobilisierung auf der emotionalen Ebene anstelle legaler Entscheidungsstrukturen. Sie widersprach damit den wesentlichen Gestaltungsprinzipien von Demokratie. Gleichwohl bedeutete dies nicht zwangsläufig einen Mangel an Legitimität.

Zum einen belegten Umfragen vor den Wahlen von 1998, dass die politischen Institutionen in Venezuela zu diesem Zeitpunkt keinerlei Prestige in der Bevölkerung besaßen (vgl. EN, 27.04.1998). Mit der Wahl von Hugo Chávez entschied sich das venezolanische Volk bewusst für eine Regierung mit den genannten populistischen Merkmalen. Entscheidend für die Legitimität dieser Regierung war folglich nicht eine objektive demokratische Norm (auf der Ebene der Gestaltungsprinzipien), sondern der Legitimitätsglaube des Volkes, der im Falle Venezuelas gerade die repräsentative Form der Demokratie und ihre Institutionen ablehnte.

Zum anderen wird häufig auf eine politische Kultur in Lateinamerika und speziell in Venezuela verwiesen, die noch immer Merkmale des *Caudillismo* trägt, einer personalistischen Herrschaftsform, in deren Zentrum die Beziehung zwischen Patron und Klienten steht und die mit der natürlichen Hinwendung zu einer starken Führungspersonlichkeit verbunden ist (vgl. Mansilla 1997: 141ff.). Teil dieses kulturellen Erbes ist demnach auch das traditionelle Übergewicht der Exekutive sowie ein "monistisches" Demokratieverständnis, das den Volkswillen nicht als Summe von Partikularinteressen, sondern als homogene Einheit betrachtet (vgl. Dealy 1982: 77ff.). Demokratische Normen, die einem europäischen Vorstellungshorizont entstammen, können unter diesem Gesichtspunkt nicht ohne weiteres auf lateinamerikanische Verhältnisse übertragen werden.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die politische Kultur in Venezuela per se undemokratische Züge trägt. Die Politikwissenschaftler Harald Barrios und Andreas Boeckh weisen im Gegenteil darauf hin, dass trotz der wirtschaftlichen Verwerfungen in Lateinamerika allgemein und in Venezuela im Besonderen in der Regel eine hohe Zustimmung zur konstitutionellen Ordnung zu beobachten war, was auf ein hohes Maß an demokratischer Kultur verweist (vgl. Barrios/Boeckh 2000: 10ff.).

In Venezuela, both supporters and opponents of President Hugo Chavez [...] seem to take democracy as their banner. [...] While the correlation between

37 Es wird hier unterschieden zwischen unveräußerlichen demokratischen Grundsätzen, wie sie beispielsweise den frühen Verfassungen der USA als *Bill of Rights* vorangestellt wurden, und demokratischen Gestaltungsprinzipien auf der Ebene des in der Verfassung festgelegten Regierungssystems, das nicht zwangsläufig einer bestimmten Norm unterliegt.

economic performance and support for democracy remains high, it is diminishing (*Economist*, 17.08.2002:40).

Auch die trotz des gewaltigen Konfliktpotentials relativ niedrige Opferzahl während der aktuellen Krise in Venezuela kann auf eine jahrzehntelange demokratische Tradition zurückgeführt werden (siehe Villalobos 2003).

Hugo Chávez knüpfte sowohl in seiner bildhaften und emotionalen Rhetorik als auch in seiner politischen Ideologie an die Tradition des *Caudillismo* an und reklamierte insofern für sich eine charismatische Form der Legitimation, die nach Max Weber auf einer als "außeralltäglich" geltenden Qualität des Herrschers und der Anerkennung dieser Qualität durch die Beherrschten beruht (Weber 1922:140). Nach diesem Verständnis besteht die Beziehung zwischen Regierung und Volk nicht in einem einmaligen Akt der Übertragung von Macht (vgl. Welsch 2001:22), sondern in einem permanenten Plebiszit über das Prestige des Herrschers und seine Konformität mit den Erwartungen des Volkes. Mit dem wirtschaftspolitischen Scheitern der Regierung Chávez brach diese Legitimationsbasis teilweise zusammen, ersichtlich aus den zunehmenden Protesten und sinkenden Popularitätswerten in den Meinungsumfragen. Ironischerweise berief sich die Opposition nun, ähnlich wie Chávez bei seinem gescheiterten Putsch im Jahr 1992, im Widerspruch zu legalen Prinzipien auf diesen Meinungsumschwung in der Bevölkerung.

Hugo Chávez hatte es jedoch nicht versäumt, seine Legitimität in zwei Wahlen auf eindrucksvolle Weise auch formal abzusichern. Obwohl der gelegentlich erhobene Vorwurf der Demagogie implizit die Entscheidung des souveränen Volkes als Legitimationsbasis zu relativieren versuchte, konnte die legale Grundlage der Regierung Chávez nicht ernsthaft bestritten werden, jedenfalls solange sie nicht selbst den Boden der Legalität verließ. Eben diesen Vorwurf erhob der *Economist* am 14.12.2002 unter Verweis auf angebliche Verstöße der Regierung gegen die Verfassung³⁸. In dieselbe Richtung zielt die Argumentation von Mario Vargas Llosa in OEst vom 23.12.2001, der trotz vehementer Kritik an der venezolanischen Regierung eingesteht, dass sich keine Handhabe gegen Hugo Chávez böte, ehe dieser nicht entweder massiv gegen die eigene Verfassung verstieße oder aber Grundrechte wie die Pressefreiheit oder politische Freiheiten verletze. Nicht von ungefähr denunzierte die venezolanische Opposition immer wieder angebliche Angriffe auf die Presse oder gewalttätige Übergriffe, die bis Anfang des Jahres 2002 jedoch nicht der direkten Verantwortung der Regierung zugeschrieben werden konnten.

Zwar hat die Regierung Chávez die Grenzen der Legalität nicht eindeutig überschritten und die Grundrechte respektiert, doch erfolgte die Auslegung und Handha-

38 Der Untertitel des Artikels lautet "An elected leader, but one who has lost his legitimacy". Die anschließende Argumentation kann aber keinen eindeutigen Verfassungsbruch nachweisen, sondern zielt stattdessen auf eine normative Legitimation auf der Ebene demokratischer Gestaltungsprinzipien.

bung ihres Mandats in einer Weise, die das Grundrecht auf politische Alternativen in Frage stellte und kaum mit demokratischen Grundsätzen vereinbar war. Weitere Elemente wie die ideologische Durchdringung der Gesellschaft, die aggressive Rhetorik des Präsidenten oder die aktive Beteiligung des Militärs an der Regierung müssen in diesem Zusammenhang ebenfalls als problematisch eingestuft werden. Trotz zweier gewonnener Wahlen kann sich Chávez also nicht unbeschränkt auf die formale Legitimation seiner Regierung berufen.

Las elecciones son para administrar un período de gobierno, no para hacer revoluciones [Wahlen berechtigen zur Verwaltung der Regierungsgeschäfte für einen bestimmten Zeitraum, nicht zur Durchführung von Revolutionen] (Villalobos 2003).

Folglich entbehrten zwar die Forderungen der Opposition nach Absetzung oder Abdankung des Präsidenten einer legalen Grundlage, Initiativen für eine effektivere Kontrolle der Regierung und einen fundamentalen Wandel des Politikstils ("rectificación") waren aber begründet und legitim³⁹.

4. Chronologie der Krise des Jahres 2002

Als gegen Ende des Jahres 2001 die Stimmung zu Ungunsten der Regierung kippte und die Zustimmungsrates erstmals seit ihrem Amtsantritt unter 50 % sank, wurden die politischen Konflikte längst nicht mehr auf institutionellem Weg, sondern nach den Regeln der chavistischen Bewegung auf der Straße ausgetragen. Versöhnliche Gesten der Regierung in den ersten Monaten des Jahres 2002 wie der angekündigte wirtschaftspolitische Kurswechsel, die Entlassung der umstrittenen Vizepräsidentin Adina Bastidas (vom radikalen Flügel der Regierungspartei, auch "Taliban-Fraktion" genannt) und eine andeutungsweise Kompromissbereitschaft im Streit um das Agrargesetz erwiesen sich als vorübergehende Erscheinungen. Mangels einer institutionellen Möglichkeit, an die Macht zu gelangen und im Bewusstsein einer wachsenden Unterstützung in der Bevölkerung, im Militär und im Ausland entschloss sich die Opposition zu einer Eskalation der Krise⁴⁰.

Auf den Generalstreik vom 10. Dezember 2001 folgte eine Reihe weiterer Protestaktionen der Opposition und umstrittener Maßnahmen der Regierung. Gehäufte Forderungen hoher Offiziere nach einem Rücktritt des Präsidenten riefen ein beachtli-

39 Dieses Fazit entspricht der Einschätzung der venezolanischen Menschenrechtsorganisation Provea vom März 2002 (WR, 11/2002:123).

40 "Si Venezuela estuviera a las puertas de una elección presidencial, bajo los ciclos universalmente aceptados de cuatro o cinco años, con toda seguridad no existiría la actual crisis" [Stünden in Venezuela Wahlen bevor, bei allgemein akzeptierten Amtsperioden von vier oder fünf Jahren, würde mit aller Sicherheit die aktuelle Krise nicht existieren] (Villalobos 2003).

ches Echo hervor. Sie schienen eine wachsende Opposition auch in den Reihen des Militärs und damit dem entscheidenden Machtfaktor im Lande zu belegen, was umso schwerer wog, als es die Offiziere mit der öffentlichen Kritik an Präsident Chávez, laut Verfassung (Art. 236, § 5) Oberbefehlshaber der Streitkräfte, in Kauf nahmen, gegen ihre Gehorsampflicht und den militärischen Ehrenkodex zu verstoßen.

Eine weitere Stufe der Eskalation wurde erreicht, als Chávez den früheren Vize-Präsidenten der Zentralbank, Gastón Parra, an die Spitze von PdVSA berief und drei weitere Vorstandsmitglieder durch eigene Gefolgsleute ersetzte. Dem folgenden Protest der Belegschaft gegen die politische Vereinnahmung ihres Unternehmens schlossen sich sogleich die oppositionellen Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an und riefen für Anfang April zum Generalstreik auf. Im März hatten die Aktionen der Ölarbeiter und Demonstrationen in Caracas bereits gewalttätige Formen angenommen. Präsident Chávez drohte mit einer Übernahme von PdVSA durch das Militär im Falle eines Produktionsstops und entließ Anfang April sieben weitere Top-Manager.

Dem Streikaufruf vom 9. April wurde nur teilweise Folge geleistet, dennoch beschlossen die Vertreter von Fedecámaras und CTV – beide Verbände waren am 5. März ein formales Bündnis zur "verfassungsmäßigen Ablösung des Präsidenten" eingegangen (vgl. *Le Monde diplomatique*, 17.5.2002:20f.) –, den Generalstreik auf unbestimmte Zeit zu verlängern. Die umfassende Berichterstattung der Medien über den Streik wurde von der Regierung als Aufruf zur Beteiligung interpretiert und mit einer Abschaltung der privaten Fernsehkanäle beantwortet. Am 11. April organisierte die Opposition eine Massendemonstration mit bis zu einer halben Million Teilnehmern, die zuerst zum Sitz von PdVSA zogen, um ihre Solidarität mit den protestierenden Ölarbeitern zu zeigen, anschließend aber zum Präsidentenpalast marschierten. Dort kam es zu Zusammenstößen mit Anhängern des Präsidenten, in deren Verlauf ungefähr 20 Personen erschossen wurden, hauptsächlich von Scharfschützen, die sich auf den umliegenden Dächern postiert hatten⁴¹. Diese Vorfälle nahmen führende Generäle zum Anlass, dem Präsidenten den Gehorsam zu verweigern, als dieser das Militär gegen die Demonstranten aufbieten wollte. Daraufhin stimmte Chávez seiner Absetzung zu und wurde in einer Militärbasis in Gewahrsam genommen⁴².

Die Putschjunta, die sich aus den Führern der streikenden Opposition und den abtrünnigen Generälen zusammensetzte, ernannte den Vorsitzenden von Fedecámaras, Petro Carmona Estanga, zum neuen Präsidenten einer Übergangsregierung.

41 Bis heute ist nicht geklärt, welcher Seite die Scharfschützen angehörten. Dennoch wurde sofort nach den Vorfällen sowohl in Venezuela, als auch in den ausländischen Medien die Version verbreitet, Anhänger des Präsidenten hätten auf oppositionelle Demonstranten geschossen (siehe z.B. *New York Times*, 13.04.2002).

42 Dies ist die keineswegs unbestrittene Darstellung eines Generals in *El Universal* vom 18. April 2002. Vor allem die Version, Chávez habe seiner Absetzung zugestimmt, wurde später dementiert.

Dieser veröffentlichte am folgenden Tag eine Erklärung, in der er sich auf die Demokratiecharta der OAS berief und Verstöße von Hugo Chávez gegen die Verfassung auflistete, die dessen Absetzung angeblich legitimierten. Zugleich aber löste er das Parlament auf und enthob die Richter des obersten Gerichtshofs, den Generalstaatsanwalt, den obersten Rechnungsprüfer, den Ombudsmann, sowie die Mitglieder der Wahlbehörde ihrer Ämter⁴³. Damit war an die Stelle eines "autoritario inconsciente"⁴⁴ ein offen autoritäres, antidemokratisches Regime getreten.

In den folgenden Stunden und Tagen kam es – ostentativ ignoriert von den Medien⁴⁵ – zu massiven Demonstrationen von Chávez-Anhängern und zu Rebellionen in einigen Garnisonen des Heeres. Die Mitglieder der Rio-Gruppe, einem permanenten Konsultations-Regime, dem die meisten Staaten Lateinamerikas angehören, hatten bereits unmittelbar nach dem Putsch der neuen Regierung die Anerkennung verweigert. Die angekündigte Revision der ersten Maßnahmen, wie die Wiedereröffnung des Parlaments, konnte nicht mehr umgesetzt werden. Nach nur 36 Stunden im Amt musste Pedro Carmona zurücktreten und Hugo Chávez kehrte triumphierend in den Präsidentenpalast zurück. Als Konsequenz aus den Vorfällen schlug dieser einen versöhnlichen Ton an, versprach eine "rectificación" und gab den Forderungen der Ölarbeiter nach, indem er den Vorstand von PdVSA austauschte und Alí Rodríguez zum neuen Präsidenten ernannte. Der größte Teil der Opposition folgte dem Aufruf zum Dialog unter der von Chávez gestellten Bedingung, die Verfassung zu respektieren und die Legitimität der Regierung anzuerkennen (vgl. WR, 17/2002: 195).

Der Burgfriede währte jedoch nicht lange. Einige Mitglieder von Fedecámaras beharrten auf ihrer Forderung nach einem Referendum über den Verbleib von Hugo Chávez im Amt (vgl. WR, 16/2002: 182). Bereits im Juni, genau zwei Monate nach dem gescheiterten Putsch, standen sich erneut Tausende von Anhängern und Gegnern der Regierung auf den Straßen der Hauptstadt gegenüber, dieses Mal ohne gewalttätige Zwischenfälle. Die Regierung legte in den folgenden Monaten trotz offenkundiger Provokationen eine betonte Zurückhaltung an den Tag und trug dadurch maßgeblich zu einem gewaltfreien Verlauf der Konfrontation bei. Die Opposition unterstrich mit weiteren Demonstrationen ihre Bemühungen, Chávez entweder mit Hilfe einer Verfassungsänderung, einem Korruptionsprozess oder aber einem Referendum abzusetzen. Zugleich machten auch erneut Putschgerüchte die Runde, denen die Regierung aber mit gezielten Beförderungen in den Reihen des Militärs erfolg-

43 Das Dokument ist verfügbar über das Nachrichtenportal *Venezuela Analítica*: http://www.analitica.com/biblioteca/carmona_estanga/decreto1.asp (letzter Zugriff am 11.08.2003).

44 Diese Formulierung stammt angeblich von Henrique Cardoso, dem damaligen Präsidenten Brasiliens (OEst, 18.05.2002).

45 "As the interim government began to unravel amid military dissension and large pro-Chavez demonstrations, television stations began broadcasting cooking shows and Hollywood movies, leaving much of the country without access to news about the unfolding political events and surging street violence" (WP, 17.05.2002).

reich begegnete. Der Präsident der CTV, Carlos Ortega, brachte auch einen erneuten Generalstreik ins Gespräch, stieß aber innerhalb der *Coordinadora Democrática* auf wenig Resonanz. Unterdessen trug sowohl die Ineffizienz der Regierung, als auch ein Investitionsboykott der Unternehmer zum weiteren ökonomischen Niedergang bei, mit dem Ergebnis, dass das BIP im ersten Halbjahr 2002 um 7,1 % schrumpfte (vgl. WR, 35/2002:409).

Im Juli 2002 schalteten sich erstmals externe Vermittler in den Konflikt ein. Sowohl der frühere US-Präsident Jimmy Carter, als auch Vertreter der OAS riefen beide Seiten zu Verhandlungen auf, um eine erneute gewalttätige Eskalation zu verhindern. Nachdem die Opposition nicht von ihrem Vorsatz abrückte, Chávez abzusetzen, obwohl dies auf konstitutionellem Weg und angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu diesem Zeitpunkt nicht möglich war, wurde bis September keine Einigung erzielt. Bis Ende November folgten weitere Massendemonstrationen und erfolglose Verhandlungen unter Vermittlung des OAS-Generalsekretärs César Gaviria. Die Strategie der *Coordinadora Democrática* schwankte zwischen der Forderung nach einem nicht-bindenden Referendum (in der Annahme, Chávez würde angesichts einer deutlichen Ablehnung durch die Bevölkerung freiwillig zurücktreten), vorgezogenen Neuwahlen mittels einer Verfassungsänderung und Versuchen, repressive Reaktionen der Regierung und einen daraus resultierenden Militärputsch zu provozieren. Nachdem die Verhandlungen keinen schnellen Erfolg versprochen, beendete die Opposition Ende November den Dialog mit der Regierung und beschloss, mit einem unbefristeten Generalstreik eine Entscheidung noch im ersten Quartal des folgenden Jahres zu erzwingen.

Der Streik begann am 2. Dezember eher schleppend, entwickelte sich aber bald zu einer ernsthaften Bedrohung für die Regierung, als auch die Ölförderung, der Tankerverkehr und die Raffinerien bestreikt wurden⁴⁶. Als Mitte des Monats die Tätigkeit bei PdVSA nahezu zum Erliegen kam, sah sich Chávez der materiellen Grundlage seiner Politik und des eigentlichen Schlüssels zur Macht beraubt. Die Versorgung mit Treibstoff und damit die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit des Landes geriet in Gefahr. Angesichts des drohenden wirtschaftlichen Stillstands und einer damit einhergehenden weiteren Destabilisierung verstärkten die externen Vermittler ihre Bemühungen, den Konflikt beizulegen. Durch Treibstoffimporte und eine schrittweise Ankurbelung der Ölproduktion, auch mit Hilfe ausländischer Arbeitskräfte, konnte sich die Regierung bis Ende Januar behaupten, während sich die Kräfte der Opposition erschöpften und die Streikfront langsam zu bröckeln begann. Das Militär missbilligte den Streik als "act of aggression against the survival of the state", der den Rahmen demokratischer Auseinandersetzungen überschreite und stellte

46 "Der Ausstand bei dem staatlichen Erdölunternehmen PdVSA [war] eigentlich kein Streik, sondern eher eine Aussperrungsaktion, bei der die Arbeiter vom Management daran gehindert [wurden], ihre Arbeitsplätze aufzusuchen" (FAZ, 18.12.2002).

sich hinter die Regierung (WR, 50/2002:590). Damit scheiterte das Kalkül der Opposition, ein erneutes Eingreifen des Militärs zu provozieren.

Nach der offiziellen Beendigung des Streiks Ende Januar wurde einer seiner Anführer, der Präsident von Fedecámaras, Carlos Fernández, unter dem Vorwurf der Rebellion und des Hochverrats verhaftet und zahlreiche Mitarbeiter von PdVSA entlassen. In den weiteren Verhandlungen mit der nunmehr geschwächten Opposition beharrte die Regierung auf einer konstitutionellen Lösung, welche schließlich im April 2003 gefunden wurde, als die *Coordinadora Democrática* mangels Alternativen einem Amtsenthebungsreferendum nach Artikel 72 der Verfassung zustimmte. Der Betrachtungszeitraum endet im Frühjahr des Jahres 2003, mit der Beendigung des Streiks und den unmittelbar folgenden Ereignissen.

Für die Analyse der externen Wahrnehmung waren vor allem die beiden Eskalationsmomente, der Putschversuch vom April 2002 und der Streik von Dezember 2002 bis Januar 2003 von Interesse, da in beiden Fällen Reaktionen und Stellungnahmen auf der internationalen Ebene erfolgen mussten, die unterhalb einer bestimmten Eskalationsstufe für gewöhnlich vermieden werden. Grundlage für die Beurteilung der Perspektiven in den USA und in Brasilien bilden die jeweiligen Stellungnahmen bezüglich der Legitimitätsfrage, die nicht nur in der innerstaatlichen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition in Venezuela von entscheidender Bedeutung war, sondern auch auf der internationalen Ebene ausgetragen wurde, indem beide Seiten versuchten, das internationale Umfeld in ihrem Sinne zu beeinflussen. Welche Deutung sich dabei in Brasilien und den USA durchsetzte, war abhängig von den internen Faktoren, den jeweiligen Interessen und Entscheidungsprozessen, aber auch von Implikationen der relativen Machtposition dieser Länder innerhalb des internationalen Systems.

III. Die Perspektive der USA

Die Perspektive der USA gegenüber Venezuela, insbesondere die Beurteilung der Legitimität der Regierung Chávez und das entsprechende Verhalten angesichts der letzten Krisenerscheinungen, ist nur in einem breiteren Kontext der außenpolitischen Dispositionen der USA und der Geschichte der interamerikanischen Beziehungen zu verstehen. Das Verhältnis zu Lateinamerika bildete zusammen mit den globalen Macht-, bzw. Bedrohungsverhältnissen den äußeren Rahmen für außenpolitische Entscheidungen der USA. Diese wiederum unterlagen einer internen Dynamik, unter Beteiligung einer Vielzahl von Interessen und Perspektiven. Um diesen Prozess annähernd nachvollziehen zu können, bedarf es sowohl einer Beschreibung der internen institutionellen Strukturen und Interessenkonstellationen, als auch einer Analyse bestimmter Einstellungen und Wahrnehmungsmuster gegenüber Lateinamerika, die entweder unbewusst auf das politische Verhalten einwirken oder aber im außenpolitischen Diskurs zur Vermittlung einer bestimmten Politik benutzt werden.

1. Der außenpolitische Entscheidungsprozess in den USA

Nach Ansicht von Zbigniew Brzezinski stellt die komplexe Konstellation aus mehreren institutionellen Entscheidungszentren, informellen Akteuren, Interessen und persönlichen Wahrnehmungsmustern im außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA ein "chaotic nonsystem" dar (Brzezinski 1983:58), in dem zwar die wichtigsten Einflussfaktoren und Akteure identifiziert werden können, die exakten Zusammenhänge aber von außen nicht nachzuvollziehen sind. Auf der Ebene der institutionellen Akteure lassen sich die Entscheidungsstrukturen relativ klar beschreiben. Der Einfluss der Öffentlichkeit und nicht-institutioneller Akteure auf die Außenpolitik hingegen ist sehr diffus und nur schwer fassbar. In der Politik der USA gegenüber Lateinamerika wurden in den letzten Jahrzehnten verschiedene Einflüsse sichtbar. Insgesamt war aber eine relative Dominanz der Exekutive zu beobachten, während der Kongress als zweiter institutioneller Akteur nur in Einzelfällen als maßgeblicher Faktor zur Geltung kam.

a) Die Exekutive

Die außenpolitischen Entscheidungszentren der Exekutive, Präsidialamt (*White House Office*), Außenministerium (*State Department*) und Verteidigungsministerium (*Pentagon*), bilden keinen homogenen Block, sondern ein komplexes Gefüge aus oft widersprüchlichen Interessen und Kompetenzen. Der Präsident und die Gremien des Weißen Hauses nehmen dabei eine herausragende Position als Entscheidungs- und Kontrollzentrum ein, die im Laufe der letzten Jahrzehnte zu Lasten des Außenministeriums noch ausgebaut wurde. Die außenpolitische Koordinierung in-

nerhalb der Exekutive und der Entwurf einer kohärenten nationalen Sicherheitspolitik obliegt dem Nationalen Sicherheitsrat (*National Security Council*, NSC), dem obersten Beratungsorgan des Präsidenten, dem neben dem nationalen Sicherheitsberater unter anderem die Spitzen des Außenministeriums, des Militärs und des Geheimdienstes angehören. Innerhalb des Weißen Hauses ist der Präsident bei seinen Ernennungen frei und kann zusammen mit dem nationalen Sicherheitsberater die Richtung der Außenpolitik vorgeben (vgl. Medick-Krakau 1996:66f.). Die begrenzten Kapazitäten der präsidentiellen Organe erfordern jedoch eine Auswahl an Prioritäten, während die übrigen Bereiche dem Außenministerium und anderen zuständigen Fachministerien überlassen werden.

Formalrechtlich besitzt der Außenminister (*Secretary of State*) als zweithöchster Exekutivbeamter eine herausragende Stellung im politischen System der USA. Als Chef des Außenministeriums ist auch er, in Konkurrenz zu den anderen Exekutivorganen, zuständig für die allgemeine Richtung und Ausführung der Außenpolitik (vgl. Weilemann 1983:18). Das Außenministerium verfügt trotz seines relativen Machtverlusts innerhalb des außenpolitischen Entscheidungsprozesses über einen beachtlichen Apparat und eine Vielzahl von Spezialisten für einzelne Länder und Regionen, welche die internationalen Beziehungen pflegen und koordinieren. Abhängig vom jeweiligen Politikbereich beschäftigen sich alle Abteilungen des Außenministeriums mehr oder weniger intensiv auch mit Lateinamerika. Eine hervorgehobene Rolle kommt aber dem Staatssekretär für Politische Angelegenheiten (*Under Secretary for Political Affairs*) zu, dem wiederum fünf Unterstaatssekretäre (*Assistant Secretaries of State*) für die verschiedenen Weltregionen zugeordnet sind. Der Unterstaatssekretär für die westliche Hemisphäre verwaltet die Beziehungen zu Kanada und Lateinamerika, mit eigenen Büros für jedes Land. In all jenen Angelegenheiten, die nicht auf der Agenda des Weißen Hauses stehen, und damit in den 45 meisten Beziehungen zu Lateinamerika, sind diese Abteilungen federführend (vgl. Kelly/Romero 2002:70f.).

Ein zunehmendes Gewicht besitzt auch das Pentagon, besonders in Phasen mit sicherheitspolitischen Prioritäten, da es die militärischen Mittel zur nationalen Verteidigung und zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele bereitstellt. Eine sicherheitspolitische Definition von Außenpolitik ist folglich im Interesse des Militärs, das mit dem Vorsitzenden der Vereinigten Stabschefs (*Joint Chiefs of Staff*) neben dem Verteidigungsminister einen Vertreter aus den eigenen Reihen im Nationalen Sicherheitsrat besitzt und damit direkten Einfluss auf die Entscheidungen des Präsidenten ausüben kann. Jedoch beruht die Macht des Pentagons auch auf seiner Rolle als Arbeitgeber für rund eine Million Zivilangestellte und weitere zwei Millionen an Militärpersonal sowie als wichtiger Wirtschaftsfaktor mit einem Budget von ca. 300 Mrd. US \$ (vgl. Weilemann 1983:43).

Das Zusammenspiel zwischen diesen verschiedenen außenpolitischen Entscheidungszentren, zu denen teilweise noch der Geheimdienst CIA gezählt werden muss, verlief keineswegs immer reibungslos⁴⁷. Die Zuständigkeit für außenpolitische Richtungsentscheidungen liegt beim Präsidenten, der freilich in erster Linie unter innenpolitischen Gesichtspunkten in sein Amt gewählt wurde und deshalb nicht zwangsläufig über die nötige Kompetenz im Bereich der internationalen Politik verfügt⁴⁸. Die komplexen Verflechtungen der verschiedenen Exekutivorgane und der hohe Grad an Fluktuation unter den Beamten, die bei jedem Regierungswechsel ausgetauscht werden, trägt ebenfalls zur Schwächung der Effizienz in außenpolitischen Fragen bei (vgl. Weilemann 1983:43f.).

Für Außenstehende ist es nur selten möglich, den Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der Exekutive nachzuvollziehen, einerseits wegen der angesprochenen Komplexität, andererseits deshalb, weil die politischen Prozesse im Weißen Haus und in den Ministerien der Geheimhaltung unterliegen. Auch die Presse kann nur in begrenztem Umfang Einblicke in diesen Bereich liefern, da die Exekutive einen Großteil der Informationen kontrolliert, die an die Öffentlichkeit gelangen⁴⁹. Entsprechend schwierig ist es, im Einzelnen nachzuvollziehen, wie bestimmte Entscheidungen zustande kamen. Oft bleibt keine andere Wahl, als die Exekutive als *black box* zu betrachten, und nur die Ergebnisse des internen Entscheidungsprozesses zu berücksichtigen.

b) Die Legislative

Die verfassungsmäßigen Kompetenzen, die der Exekutive in der Außenpolitik zufallen, betreffen vor allem den Bereich der Diplomatie und die Ernennung des außenpolitischen Personals, was eine große Bandbreite an Einflussmöglichkeiten einschließt. Bei Verträgen und jeder Art der materiellen Einflussnahme im Ausland ist der Spielraum der Exekutive aber durch die Mitwirkungsrechte des Kongresses eingeschränkt, der Verträge ratifizieren und Finanzmittel bewilligen muss. Während die Angelegenheiten der nationalen Sicherheit, einschließlich militärischer Interventionen, zur Domäne der Exekutive zählen, besteht der Kongress besonders in Handelsfragen auf seinem Mitspracherecht, leidet aber zugleich an einem gegenüber der

47 Edward N. Luttwak, Experte für internationale Politik und Mitherausgeber mehrerer Fachzeitschriften, beschreibt in einem Beitrag für die *Los Angeles Times* am Beispiel der aktuellen Administration die Rivalitäten zwischen verschiedenen Lagern innerhalb der Exekutive (*Los Angeles Times*, 28.03.2001).

48 Robert C. McFarlane, ehemaliger Sicherheitsberater von Präsident Reagan, schreibt: "The decline in the ability of government officials to deal with the foreign affairs agenda has its roots in our very political system. One has only to understand how most of our public officials have come to office: the process through which we elect officials in this country, to the White House and to the Congress, is one in which Presidents, senators and representatives are chosen primarily for their qualifications in domestic policy" (McFarlane 1991:171).

49 "According to Gregory Nokes, a former national correspondent with the Associated Press, now writing for the *Portland Oregonian*, the administration dominates the national news agenda 'about 70 per cent of the time' [...] [It] determine[s] when something becomes news, and how long it stays in the news" (Sefarty 1991:5).

Exekutive noch komplexeren und ineffizienteren Entscheidungsprozess, der überdies weitgehend öffentlich abläuft⁵⁰. Entsprechend schwankte das Gewicht des Kongresses im außenpolitischen Entscheidungsprozess, abhängig von den jeweils aktuellen Prioritäten der Außenpolitik.

Seit in den 1970er Jahren im Gefolge des Vietnamkriegs und des Watergate-Skandals der Konsens über eine außenpolitische Dominanz der Exekutive zerbrochen war, suchte der Kongress seine Rolle als institutionelles Gegengewicht und Kontrollinstanz auch im Bereich der Außenpolitik (vgl. Weilemann 1983:42f.). Wichtigste außenpolitische Organe der Legislative sind die beiden zuständigen Ausschüsse des Senats und des Repräsentantenhauses, das *Senate Foreign Relations Committee* und das *House Committee on International Relations*, wo die entsprechenden Gesetze vorab beraten und befürwortet werden müssen. Die aktuelle Politik eines Ausschusses wird maßgeblich von dessen Vorsitzendem bestimmt, der die Tagesordnung festlegt und seinen Stab selbständig besetzt, was ihn zu einem zentralen außenpolitischen Akteur macht (vgl. Weilemann 1983:43). Im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre, besonders nach dem Ende des Kalten Krieges, etablierte sich der Kongress – ganz im Sinne der Verfassung – als machtvoller Gegenspieler des Präsidenten (vgl. Wilzewsky 2000:40f.). Die Manipulationen der Reagan-Administration im Zusammenhang mit Nicaragua haben aber gezeigt, dass im Zweifelsfall die Exekutive über die geschlosseneren Entscheidungsstruktur und über die effektiveren Mittel zur Durchsetzung ihrer Position verfügt (vgl. Wilzewsky 2000:43).

c) Die Öffentlichkeit

Mit dem Kongress als eigentlichem Repräsentationsorgan im politischen System der USA gewann auch die öffentliche Meinung in der Außenpolitik an Einfluss, ebenso wie bestimmte organisierte Einzelinteressen. Die Abgeordneten des Repräsentantenhauses werden alle zwei Jahre gewählt und sind insofern besonders sensibel für die Anliegen ihrer Wähler, was sie auch zu den bevorzugten Adressaten von Lobbys macht. Der Helms-Burton-Act aus dem Jahr 1996, der eine Verschärfung des Embargos gegenüber Kuba und Maßnahmen zur Verhinderung von Investitionen auf der Insel beinhaltete, war hauptsächlich auf Betreiben der Exilkubaner, vertreten durch die *Cuban American National Foundation* (CANF), zustande gekommen. Auch in der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika schränkte der Einfluss von Interessenverbänden auf die Politik des Kongresses den Handlungsspielraum des Präsidenten erheblich ein. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Außenpolitik der USA nutzten aber nicht nur interne Akteure, sondern oftmals auch Vertreter bestimmter

50 Aus Sicht der Exekutive rechtfertigt dies ein Vorrecht in sensiblen Politikbereichen: "We have generally opposed attempts to deal with sensitive international human rights issues through legislation – not because of the moral view expressed, which we share, but because legislation is almost always too inflexible, too public, and too heavy-handed a means to accomplish what it seeks" (Henry Kissinger, siehe NYT, 20.10.1976).

Gruppen aus Lateinamerika, die in den USA ein Instrument zur Durchsetzung der eigenen Interessen in ihren Heimatländern sahen. Zahlreiche Aufenthalte von Oppositionellen aus Venezuela in den USA zeigten, dass auch dort die Bedeutung des Lobbying im außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA verstanden wurde. Über Umfragen und andere Formen der Meinungsäußerung nimmt die Öffentlichkeit in den USA Einfluss auf die außenpolitische Agenda und fungiert somit als eigenständiger Akteur.

Die neuere Forschung [...] kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Einstellungsmuster der breiten Öffentlichkeit mit Blick auf die Außenpolitik durchaus in rationaler Art und Weise entwickeln und durchaus einen signifikanten Einfluss auf den außenpolitischen Präferenzbildungsprozess haben (Wilzewsky 2000: 44).

Moreover, US citizens do not restrict themselves to waiting for a call from the Gallup Poll in order to participate more fully in policy making; they create new interest groups that seek to influence US foreign policy (Schoultz 1994:47).

Die Beziehung zwischen öffentlicher Meinung und außenpolitischen Entscheidungsträgern ist nicht als einseitige Einflussnahme zu verstehen, sondern als Wechselbeziehung, in der die institutionellen Akteure die Anliegen der Öffentlichkeit in ihrer Agenda berücksichtigen⁵¹, umgekehrt aber auch versuchen, die Bevölkerung für die eigenen Prioritäten zu mobilisieren. Das Medium dieser Wechselbeziehung ist der politische Diskurs, der die Stimmungen in der Bevölkerung ebenso widerspiegelt wie die Interessen der beteiligten Akteure. Im Zusammenhang mit Lateinamerika weist dieser Diskurs eine bemerkenswerte Kontinuität hinsichtlich der verwendeten Bilder und Wahrnehmungsmuster auf, die mit ebenso konstanten Verhaltensweisen korrelieren.

d) Der außenpolitische Diskurs

Eldon Kenworthy sieht die Wurzeln einiger Diskurselemente in einer erweiterten Lesart der Doktrin, die Präsident Monroe im Jahr 1823 in einer Ansprache an den Kongress formulierte, und die sich in den USA inzwischen zu einem "Mythos" über die eigene Rolle in den interamerikanischen Beziehungen verwandelt hat (vgl. Kenworthy 1995:18). Neben der bekannten "negativen Komponente", der Abwehr von

51 In der Drogenpolitik wurde dieser Zusammenhang besonders deutlich: Im Jahr 1989 hatten 27 % der Befragten der Aussage "drug abuse [is] the single most important problem facing our country" zugestimmt, was einen historischen Höchststand bedeutete (US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, Sourcebook of Criminal Justice Statistics 2000: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/dcf/poad.htm> [letzter Zugriff am 11.08.2003]). Kurz darauf wandte sich Präsident Bush mit den Worten "all of us agree that the gravest domestic threat facing our nation is drugs" an die Bevölkerung und verdoppelte für den Haushalt des folgenden Jahres das Budget für die Drogenbekämpfung, wovon auch die Andenstaaten massiv betroffen waren (Schoultz 1994:46).

Interventionen fremder Mächte auf dem amerikanischen Kontinent, enthielt diese Rede implizite Annahmen über die gemeinsame Wurzel und das gemeinsame Schicksal der Staaten in der westlichen Hemisphäre. Indem Monroe die Eigenart des amerikanischen Systems und die Distanz zu den europäischen Monarchien betonte, unterstellte er zugleich in Formulierungen wie "our southern brethren"⁵² eine Gemeinsamkeit zwischen den USA und Lateinamerika (vgl. Kenworthy 1995:14), zur gemeinsamen Verwirklichung des "neuen Jerusalem" (Kenworthy 1995:22), freilich mit den USA in der Rolle der Avantgarde.

Das Bild von der Familie tauchte in der Folge häufig auf und diente einerseits der Betonung der Einheit, rechtfertigte andererseits aber auch eine Art der Vormund-schaft über die weniger fortschrittlichen "Verwandten" in Lateinamerika. "Family provides a bridge linking freedom and vanguard, equality and difference, while emphasizing unity" (Kenworthy 1935:31). Die Projektion der eigenen Wünsche und Ziele sowie eines verklärten Selbstbilds auf die lateinamerikanischen Staaten kollidierte zwangsläufig mit den offensichtlichen Differenzen zwischen beiden Regionen. Auf Abweichungen von den "gemeinsamen" Idealen wurde entweder mit einer gelegentlich resignierten Anerkennung der *diversity* (i.e. *inferiority*) in Lateinamerika reagiert (siehe z.B. Schoultz 1994:39f.), oder aber mit der Konstruktion eines Eindringlings, der für die momentane Anomalie verantwortlich gemacht wurde und den es zu bekämpfen galt (vgl. Cottam 1994:9, 179ff.). Letzteres Wahrnehmungsmuster begleitete in der Regel eine Politik der Intervention und korrelierte mit weiteren Formulierungen wie "backyard" (im Gegensatz zu "neighbor"), die ein Bild der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA evozierten.

Unter den verschiedenen Bildern, die Martha Cottam⁵³ als handlungsleitende und handlungsbegründende Kategorien beschreibt⁵⁴, überwog in den Beziehungen der USA zu Lateinamerika das "dependent image", mit den USA in der Rolle des "teacher", "doctor", oder "policeman"⁵⁵. Darüber hinaus bedurfte es aber laut Cottam für eine Interventions-Entscheidung der Anwesenheit eines "Feindes", der den "dependent" drohte in sein Lager zu ziehen, womit dieser in die Kategorie des "enemy's dependent" wechseln würde. Das zögerliche Vorgehen der USA gegenüber Manuel Noriega in Panama zwischen 1985 und 1989 führt Cottam auf das Fehlen eines äußeren Feindes zurück (Cottam 1994:142ff.). Umgekehrt bedeutet das, dass zur Mobilisierung der Öffentlichkeit und zur Selbst-Vergewisserung der außenpolitischen Entscheidungsträger bei der Begründung einer Interventions-Absicht ein Feindbild

52 *President Monroe's seventh annual message to Congress*, December 2, 1823, auszugsweise verfügbar über die digitale Dokumentensammlung der Universität Yale: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/munroe.htm> (letzter Zugriff am 11.07.2003).

53 M. Cottam ist Professorin für Politikwissenschaft an der Washington State University.

54 "An image can be defined as a set of objects, people, or countries we perceive as similar" (Cottam 1994:18), hierzu zählen: "enemy", "ally", "neutral", "our dependent", "enemy's dependent" (Cottam 1994:19).

55 Aus einer Vorlesung an der Schule für den diplomatischen Dienst im Jahr 1926 (zitiert bei Schoultz 1994:40).

benötigt wurde. Entsprechend wurde im außenpolitischen Diskurs von den Befürwortern einer Intervention das jeweils aktuelle Feindbild mit dem betreffenden Gegenstand in Verbindung gebracht, unabhängig davon, inwieweit dies der Realität entsprach. Stereotype Bilder und Wahrnehmungsmuster sind somit einerseits tradierte Elemente des politischen Diskurses, die auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess einwirken, sie dienen andererseits aber auch dem "Advertising"⁵⁶, dem gezielten Einsatz zur Durchsetzung der Position eines bestimmten Akteurs.

Die Dynamiken des internationalen Systems bestimmen jeweils das Auftauchen und Verschwinden eines Bedrohungsszenarios in der westlichen Hemisphäre und damit die Verfügbarkeit eines Feindbilds, was sich wiederum auf die Mobilisierbarkeit der US-amerikanischen Öffentlichkeit für außenpolitische Maßnahmen auswirkt. Allgemeiner gesprochen bedeutet das, dass strukturelle Faktoren eine Variable darstellen, die durch die institutionelle Beschaffenheit des politischen Systems, den Einfluss verschiedener Lobbys sowie bestimmte Bilder und Wahrnehmungsmuster vermittelt wird und so das außenpolitische Handeln der USA indirekt bestimmt. Zugleich ist auch damit zu rechnen, dass das komplexe Zusammenspiel verschiedener Institutionen und Lobbys die relative Macht der USA im internationalen System nicht vollständig in außenpolitisches Handeln überführen kann, sondern diese teilweise abschwächt. All diese Faktoren werden bei der Analyse der Reaktion auf die Krise in Venezuela zu berücksichtigen sein.

Um die Funktionsweise dieser Wechselwirkung zwischen internen Faktoren und den strukturellen Bedingungen des internationalen Umfelds im außenpolitischen Entscheidungsprozess zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise in Venezuela einschätzen zu können, beginnt die Analyse mit einem Überblick über die Beziehungen der USA zu Lateinamerika seit der Präsidentschaft von Jimmy Carter. Da gerade in Phasen mit sicherheitspolitischen Prioritäten, aber auch in den normalen Beziehungen zu den Staaten Lateinamerikas, die Entscheidungen der USA von der Exekutive dominiert wurden, ist das folgende Kapitel nach den Amtszeiten der einzelnen Präsidenten gegliedert.

2. Der Wandel des internationalen Systems und die Politik der USA gegenüber Lateinamerika von Jimmy Carter bis George Bush jr.

Die Agenda der USA gegenüber Lateinamerika wurde von Beginn an von der Dynamik des internationalen Systems mitbestimmt. Seit Präsident Monroe in seiner Ansprache an den Kongress im Jahr 1823 möglichen Interventionen europäischer Mächte auf dem amerikanischen Kontinent entgegengetreten war, wurde die Politik

56 "Advertising may be defined as the conscious attempt to manipulate the choices a targeted audience makes without that audience resisting the manipulation. It is an activity elites consciously undertake to elicit behavior from large audiences voluntarily – behavior envisaged by those elites as a sale or a win" (Kenworthy 1995:43).

der USA immer wieder von einer sicherheitspolitischen Sicht der interamerikanischen Beziehungen dominiert⁵⁷, die nur zeitweise, in Phasen der Kooperation und verstärkter Wirtschaftsbeziehungen, in den Hintergrund trat. Oftmals reagierten die USA auf die Abwesenheit eines (realen oder vermeintlichen) Bedrohungsszenarios aber auch mit einer geographischen Verlagerung der außenpolitischen Interessen und verloren Lateinamerika weitgehend aus dem Blickfeld. Das Verhältnis der USA zu ihren südlichen Nachbarn stellte sich also über weite Strecken als Wechsel zwischen sicherheitspolitischer Fixierung und "benign neglect" dar (vgl. Pastor 2001:18).

a) Jimmy Carter, 1977 - 1981

Mit der Wahl Jimmy Carters im Jahr 1976 verband sich der Wunsch der amerikanischen Öffentlichkeit nach einer umfassenden moralischen Erneuerung nach dem Desaster des Vietnamkriegs und dem Watergate-Skandal, der zum Rücktritt von Präsident Nixon geführt hatte. Der neue Präsident ließ keinen Zweifel daran, dass der moralische Anspruch, mit dem er angetreten war, "must be reflected not only in our domestic policy but also in our foreign policy" (Carter 1977:169).

Das internationale System war nach wie vor geprägt von der Blockkonfrontation des Kalten Krieges, jedoch betrachtete Carter die von der Sowjetunion ausgehende Bedrohung als weniger akut als seine Vorgänger. In Bezug auf Lateinamerika bedeutete dies eine Verschiebung der Prioritäten von der sicherheitspolitisch dominierten Agenda Henry Kissingers, die im Interesse der *nationalen Sicherheit* auch Diktaturen in Kauf genommen hatte (vgl. Schweigler 1982:217f.), hin zu einer aktiven Verteidigung der Demokratie und der Menschenrechte.

The Carter administration is the best example of diversity in images, probably because Carters own worldview regarding the dependent image of Latin America and the enemy image of the Soviet Union was less extreme than his predecessors and successors (Cottam 1994:179).

Damit hatte eine liberale Position in der US-amerikanischen Politik die Oberhand gewonnen, welcher ein fundamental verändertes Verständnis der internationalen Beziehungen zugrunde lag⁵⁸, und die sich auch hinsichtlich der außenpolitischen Mittel

57 Im außenpolitischen Diskurs der USA wird der Begriff "Sicherheitspolitik" (bzw. "national security") auf nahezu jeden Gegenstand angewandt, der in der amerikanischen Öffentlichkeit als prioritär wahrgenommen werden soll. Aus dieser Perspektive ist jedes außenpolitische Interesse gleichzusetzen mit einem sicherheitspolitischen Interesse (vgl. Pastor 2001:24ff.). Im Gegensatz dazu wird "Sicherheitspolitik" hier enger definiert als Reaktion auf eine externe Bedrohung und als Verteidigung der physischen Integrität eines Staates.

58 Die Lateinamerika-Politik der Administration Carter war stark beeinflusst von einer privaten Kommission unter Vorsitz des früheren Botschafters bei der OAS, Sol M. Linowitz, die in zwei Berichten Empfehlungen für eine neue US-Politik aussprach und die veränderten Rahmenbedingung einer zunehmend interdependenten Welt in Rechnung stellte (Pastor 2001:42).

von ihren Vorgängerregierungen unterschied. Während die Präsidenten Nixon und Ford bei der Verfolgung der US-amerikanischen Interessen die bilaterale Ebene bevorzugt hatten, um das Gewicht der USA voll zur Geltung zu bringen, und einseitige Interventionen als Mittel der Außenpolitik betrachteten, stärkte die Administration Carter gezielt multilaterale Gremien, unterstützte die Verrechtlichung des internationalen Systems und respektierte ausdrücklich die nationale Souveränität auch kleiner Staaten (vgl. Pastor 2001:44)⁵⁹.

Ihren sichtbarsten Ausdruck fand diese Politik in den erneuerten Kanal-Verträgen mit Panama, in denen die USA weitgehend ihren Souveränitätsvorbehalt zum Schutz des Kanals aufgaben, und die Carter gegen beträchtlichen Widerstand in der Öffentlichkeit und im Kongress durchsetzte. In Bezug auf Nicaragua, wo die sandinistischen Rebellen der FSLN (*Frente Sandinista de Liberación Nacional*) kurz vor der Machtübernahme standen, ordnete Carter die Position der US-Regierung den Beschlüsse der OAS unter und nahm damit eine kommunistische Regierung in unmittelbarer Nachbarschaft trotz erheblicher Bedenken in Kauf. Die Verteidigung der Menschenrechte erfolgte durch gezielte Unterstützung demokratischer Regierungen in Form von Entwicklungshilfe und die entsprechende Verweigerung solcher Mittel für nicht-demokratische Regime, was zu einer signifikanten Verbesserung der Menschenrechtslage in Lateinamerika führte (vgl. Pastor 2001:46).

Mehrere Ereignisse gegen Ende der 1970er Jahre veränderten die internationalen Rahmenbedingungen in einer Weise, die den idealistischen Ansatz Carters in Frage stellten und eine Renaissance der Sicherheitspolitik bewirkten. Nachdem bereits die Annäherung an Kuba an fortgesetzten Interventionen des kommunistischen Regimes in Afrika gescheitert war, entstand mit der Machtübernahme der Sandinisten in Nicaragua im Juli 1979 ein weiterer Risikofaktor in Zentralamerika. Schwerer noch wogen die Entwicklungen im Mittleren Osten. Der Sturz des Schah-Regimes und die Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran erfolgten nur wenige Wochen vor dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan und fielen zusammen mit einer wirtschaftlichen Krise, die durch den zweiten Öl-Schock ausgelöst worden war. All dies bewirkte eine nachhaltige Verunsicherung der amerikanischen Öffentlichkeit, die sich in den Präsidentschaftswahlen von 1980 für Ronald Reagan und dessen deutlich simplere Wahrnehmung des internationalen Systems entschied.

b) Ronald Reagan, 1981 – 1989

Außenpolitische Entscheidungen erfolgten fortan unter der alleinigen Prämisse eines strikten Freund-Feind-Schemas im Kampf gegen den Kommunismus. Zu Beginn seiner Präsidentschaft ordnete Reagan auch und gerade in den Beziehungen zu Latein-

⁵⁹ Diese Einschätzung stammt von Robert Pastor, einem ehemaligen Mitarbeiter Carters, was möglicherweise eine gewisse Einseitigkeit zur Folge hat.

amerika alle Bereiche dem sicherheitspolitischen Aspekt unter, was praktisch zu einer Umkehr der Politik Jimmy Carters führte. Das Volumen der Waffenverkäufe nahm drastisch zu, die Beziehungen zu den Diktaturen des *Cono Sur* verbesserten sich schlagartig und als Mittel der Außenpolitik wurden einseitige Interventionen wie im Falle Grenadas wieder als Option betrachtet (vgl. Pastor 2000:70). Die Reagan-Administration reduzierte alle Elemente des internationalen Systems auf einen "storybook struggle between good and evil" (Kenworthy 1995:73), was wohl am deutlichsten an ihrem Vorgehen gegen die sandinistische Regierung in Nicaragua zu beobachten war, deren Sturz geradezu zu einer Obsession Reagans wurde.

Im Kampf gegen die Sandinisten bediente sich Washington einer Stellvertreter-Armee, die vom amerikanischen Geheimdienst CIA ausgerüstet und unterstützt wurde, bis der Kongress die Finanzmittel für diese so genannten *Contras* stoppte. Von diesem Zeitpunkt an organisierte Oliver North⁶⁰ auf Anweisung von CIA-Direktor William Casey eine verdeckte Operation zur Beschaffung von Mitteln, um die *Contras* trotz der Ablehnung des Kongresses weiterhin zu unterstützen. Parallel wurde unter Mitwirkung des CIA eine Kampagne initiiert, um Druck auf einzelne Abgeordnete auszuüben und den Kongress zu einer Revision seiner Entscheidung zu bewegen⁶¹. Der öffentliche Diskurs konzentrierte sich darauf, die Nicaragua-Frage mit einem universellen Feindbild⁶² in Zusammenhang zu bringen, nämlich der sowjetischen Expansion, die sich aller kommunistischen Aktivitäten weltweit bediente und bereits in den US-amerikanischen "Vorgarten" eingedrungen war⁶³:

A new kind of colonialism stalks the world today and threatens our independence. It is brutal and totalitarian. It is not of our hemisphere but it threatens our hemisphere⁶⁴.

Dieses Vorgehen zeigte, dass die Administration Reagan bei der Durchsetzung ihres außenpolitischen Kurses auch jenseits des verfassungsmäßigen Rahmens agierte, um die nationalen Machtressourcen nach den eigenen Vorstellungen einsetzen zu können.

60 North stammte aus dem Militär und gehörte dem NSC an.

61 "The CIA encouraged us to take advantage of the vulnerability of a Member of Congress to the charge that he or she was 'soft on communism'. FDN Directors were advised by CIA operatives how to influence Members of Congress by focusing on the districts of those Members considered vulnerable. We were able to have articles published in the local press of those districts which defined the issue, from the *contras*' point of view, for the constituents of that Member. We met with leaders in the district who would bring pressure to bear on the Member" (Chamorro: 1987:42).

62 "Feind-Bild" im Sinne einer handlungsleitenden Kategorie (vgl. Cottam 1994:15ff.).

63 "A core tenet of the 'Reagan Doctrine' was that each side in this global struggle was interconnected. The hand of the Soviet Union lay behind all Marxist revolutionary movements and, it was claimed for awhile, all terrorist activities as well" (Kenworthy 1995:72).

64 Ronald Reagan: "Remarks on the Caribbean Basin Initiative", zitiert bei Kenworthy 1995:34.

As the Reagan Doctrine described the Third World, so the architects of 'public diplomacy' viewed the US citizenry: as a battlefield on which the forces of good and evil contend (Kenworthy 1995:97).

Darüber hinaus zeigt der Fall Nicaragua, wie außenpolitische Entscheidungen von Vorstellungen dominiert werden, die nicht zwangsläufig eine reale Grundlage besitzen (vgl. Kenworthy 1995:68), und wie stereotype Bilder bewusst eingesetzt werden, um die öffentliche Meinung zu manipulieren⁶⁵.

In seiner zweiten Amtszeit reagierte Reagan auf die wachsende Kritik an seiner Fixierung auf Nicaragua und die akute Verschuldungskrise Lateinamerikas mit einer Erweiterung der außenpolitischen Agenda. Den Kampf gegen den Kommunismus stellte er nun verstärkt in den Kontext einer aktiven Demokratisierung des Kontinents und verband ihn mit einem handelspolitischen Vorstoß, der *Caribbean Basin Initiative*, die den Karibikstaaten einseitig den US-amerikanischen Markt öffnete (vgl. Pastor 2001:71). Die weltweite Unterstützung demokratischer Kräfte sollte unter anderem über die vom Kongress finanzierte Stiftung *National Endowment for Democracy* (NED) erfolgen⁶⁶. Dennoch blieb die Lateinamerika-Politik der Regierung Reagan einem unilateralen, interventionistischen Ansatz verhaftet, der die multilaterale Ebene und internationales Recht ablehnte.

c) George Bush, 1989 – 1993

Der Wechsel von Ronald Reagan zu George Bush im Amt des US-amerikanischen Präsidenten fiel zusammen mit einer fundamentalen Veränderung im internationalen System nach dem Ende des Kalten Krieges. In der Politik gegenüber Lateinamerika entfiel der Imperativ der Kommunismus-Bekämpfung, womit pragmatischere Lösungen für die drängenden Probleme in der Region möglich wurden. Der Übergang zur neuen Administration stellte keinen Bruch dar, wie der letzte Regierungswechsel im Jahr 1981, jedoch wurden sichtbare Korrekturen hinsichtlich des Politikstils und der außenpolitischen Agenda vorgenommen, verbunden mit personellen Veränderungen – der Hardliner Elliott Abrams wurde durch Bernard Aronson im Amt des Unterstaatssekretärs (*Assistant Secretary of State*) für die westliche Hemisphäre ersetzt – und einer stärkeren Rolle weiterer Akteure im außenpolitischen Entscheidungsprozess (vgl. Pastor 2001:89ff). Hierzu zählte besonders der Kongress, der mit einer Aufwertung der Handelspolitik ein größeres außenpolitisches Gewicht bekam, aber auch Lobbys wie die CANF, der als Vertretung der Exil-Kubaner in Florida im Wahlkampf von 1992 eine Schlüsselrolle zufiel, und die trotz der veränderten weltpolitischen Lage eine Verschärfung der Kuba-Politik durchsetzte. Insgesamt nahm

65 "Comparing the Contras to 'the French Resistance that fought the Nazis' became a staple of Reagan rhetoric" (Kenworthy 1995:71).

66 Zur Geschichte und den Zielen dieser Organisation siehe www.ned.org (letzter Zugriff am 25.07.2003).

die Bedeutung innenpolitischer Faktoren in der Außenpolitik mit dem relativen Bedeutungsverlust der Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Kriegs stetig zu (vgl. Schoultz 1994:47).

Auch in Lateinamerika hatte sich die politische Landschaft grundlegend verändert, nachdem in fast allen Ländern ein Übergang zur Demokratie und marktwirtschaftlichen Strukturen stattgefunden hatte. Die Abwesenheit einer außerhemisphärischen Bedrohung und das verringerte Konfliktpotential in der Region führten in den USA zu einem Abflauen des öffentlichen Interesses an Lateinamerika⁶⁷ und zu einer (scheinbaren) Verlagerung der Prioritäten in der US-Administration. Dennoch fielen in die Amtszeit von George Bush einige wichtige Initiativen mit wegweisendem Charakter für die weiteren interamerikanischen Beziehungen. Der US-Finanzsekretär Brady erarbeitete einen Plan zur Reduzierung der Auslandsschuld, die in den 80er Jahren die lateinamerikanischen Staaten in eine schwere wirtschaftliche Krise gestürzt hatte. Besondere Signalwirkung hatte die Initiative zu einer *North American Free Trade Area* (NAFTA). Den Anstoß zu diesem Projekt gab im Jahr 1990 der mexikanische Präsident Salinas, und Bush reagierte darauf mit der "Enterprise for the Americas"-Initiative, die den Ausgangspunkt für eine wirtschaftliche Integration der gesamten Hemisphäre bilden sollte. Vom damaligen venezolanischen Präsidenten Pérez wurde der Vorstoß als "the most advanced proposal the United States has ever made for Latin America" bezeichnet (NYT, 2.12.1990).

Die unilaterale Intervention in Panama im Jahr 1989, mit der sich Bush den einhelligen Protest der lateinamerikanischen Staaten eingehandelt hatte, war nur auf den ersten Blick eine Fortsetzung der "big-stick"-Politik, die einzelne Vertreter der Vorgängerregierung betrieben hatten. Vielmehr hatte Bush erst nach dem Scheitern der OAS-Vermittlung und einigem Zögern angesichts eines drohenden Verlusts seiner Glaubwürdigkeit der Invasion zugestimmt. In der Folge unterstützte die US-Administration die demokratischen Übergangsprozesse in Haiti (trotz der Wahl des US-kritischen Präsidenten Aristide), Guyana und Surinam auf multilateraler Basis mit Hilfe der OAS und trug im Jahr 1991 die Erklärung von Santiago de Chile mit, in der sich die Mitglieder der OAS zu demokratischen Grundsätzen bekannten (vgl. Pastor 2001:103f.).

Zu Beginn der 90er Jahre rückte der Kampf gegen Drogen mehr und mehr ins Zentrum der US-amerikanischen Aufmerksamkeit, ein Thema, das beträchtliches Konfliktpotential im Verhältnis zu den lateinamerikanischen Staaten enthielt. Angesichts einer zunehmend sensibilisierten Öffentlichkeit hob Bush das Thema Drogen auf die außenpolitische Agenda und verfolgte eine Eindämmungsstrategie zur Reduzierung des Drogen-Angebots aus den Andenländern – 70 % des Anti-Drogen-Bud-

67 Im Jahr 1985 erschienen in der *New York Times* 274 Artikel mit Bezug auf Lateinamerika, im Jahr 1991 waren es nur noch 68 (vgl. Schoultz 1994:36).

gets von 10,6 Mrd. US \$ im Jahr 1991 flossen in die Kampagne zur Angebotsbekämpfung (vgl. Schoultz 1994:46) –, wohingegen in Lateinamerika für eine vorrangige Bekämpfung der Nachfrage plädiert wurde (vgl. Pastor 2001:75).

d) Bill Clinton, 1993 – 2001

Die Bush-Administration hatte damit in den interamerikanischen Beziehungen das Arbeitsprogramm für die 1990er Jahre abgesteckt und hinterließ der Nachfolgeregierung von Bill Clinton im Jahr 1993 eine Reihe unvollendeter Initiativen und ungeklärter Probleme. Der Vertrag über die Errichtung der NAFTA war bereits unterzeichnet, jedoch fehlte die Ratifizierung im Kongress. Eine schlüssige Antwort der USA auf den Sturz des 1990 gewählten haitianischen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide, die wegen drohender Flüchtlingsströme und einer kritischen Interessenvertretung der Schwarzen in den USA auch innenpolitisch einige Brisanz barg, stand noch aus. Mit der erfolgreichen Ratifizierung des NAFTA-Vertrags und der Intervention in Haiti vollendete Clinton einen Teil dieser Agenda, versäumte es aber, durch eigene Initiativen den Prozess der Integration voranzutreiben und überließ die weitere Lateinamerika-Politik untergeordneten Ebenen der Administration (vgl. Pastor 2001:114).

Auf innenpolitischen Druck hin wurde die Anti-Drogen-Kampagne weiter verstärkt⁶⁸ und die Entwicklungshilfe für Lateinamerika vom Engagement des jeweiligen Staates bei der Drogenbekämpfung abhängig gemacht – ein Vorgehen, das von den lateinamerikanischen Staaten als Anmaßung empfunden wurde (vgl. Pastor 2001:127). Die Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse im amerikanischen Kongress Ende 1994 schränkte den Handlungsspielraum Clintons ein und erhöhte den außenpolitischen Einfluss innenpolitischer Faktoren sowie erzkonservativer Kreise um den republikanischen Senator Jesse Helms, der den Vorsitz des außenpolitischen Ausschusses im Senat übernahm.

Das offensichtliche Desinteresse der Administration Clinton an Lateinamerika⁶⁹ führte in Verbindung mit den parteipolitischen Konstellationen zu einer verzögerten Reaktion auf den drohenden Zusammenbruch der mexikanischen Wirtschaft im Jahr 1995 und zur Stagnation in den Verhandlungen um die kurz vorher beschlossene *Free Trade Area of the Americas* (FTAA⁷⁰). Der Einfluss der in Handelsfragen sensiblen Gewerkschaften auf die demokratischen Abgeordneten des Kongresses und eine kritische Haltung der Republikaner verhinderten – zum ersten Mal seit Jahrzehnten – eine Erneuerung der *fast-track*-Autorisierung für den Präsidenten und

68 Das Budget der Drogen-Kampagne in den Andenländern übertraf bei weitem die kombinierte Entwicklungshilfe für gesamt Lateinamerika (Pastor 2001:115).

69 Die Abwesenheit hoher Repräsentanten der US-Regierung bei der Zeremonie zur Übergabe des Panama-Kanals Ende 1999 beispielsweise wurde allgemein als Zeichen mangelnden Interesses interpretiert (Pastor 2001:131).

70 In der Folge wird das spanische Kürzel ALCA (*Area de Libre Comercio de las Américas*) verwendet.

damit die Grundlage für weitere Verhandlungen mit den lateinamerikanischen Staaten, deren Hoffnungen auf wirtschaftliche Entwicklung sich in den folgenden Jahren nicht erfüllten.

Mangels eines übergeordneten Sicherheitsinteresses fehlte der Regierung Clinton ein Konzept, das die verschiedenen Elemente der Beziehungen zu Lateinamerika – Handel, Wirtschaftshilfe, Drogen, Immigration, Demokratisierung – miteinander verbunden und in einen größeren Rahmen gestellt hätte. Das Fehlen eines Bedrohungsszenarios erschwerte darüber hinaus auch die Mobilisierung der Öffentlichkeit für außenpolitische Entscheidungen in Angelegenheiten wie einseitigen Handelserleichterungen, deren Bezug zu US-amerikanischen Interessen nicht auf den ersten Blick ersichtlich war (vgl. Pastor 2001:128ff.). Die Einschätzung von Anfang der 1990er Jahre, wonach das Jahrzehnt nach dem Kalten Krieg, ebenso wie die 1920er Jahre, eine Phase des Übergangs und der Neuorientierung hin zu einer Ära der Kooperation verheiße (vgl. Schoultz 1994:51), hat sich insofern nicht erfüllt, als mit dem Ende der Administration Clinton noch kein überzeugendes Konzept für Lateinamerika existierte, das an die Stelle der sicherheitspolitischen Prämissen des Kalten Krieges getreten wäre. Stattdessen bestand die US-Politik aus einer Reihe von Einzelproblemen mit unterschiedlicher Priorität, wobei die Drogenbekämpfung an oberster Stelle stand.

e) George Bush jr., seit 2001

Mit dem Wechsel zur Administration George Bush jr. im Jahr 2001 änderte sich vorläufig nur wenig an dieser Situation. Bush versicherte zwar, die ALCA-Verhandlungen rasch voranzutreiben, doch die Mehrheitsverhältnisse im Kongress ließen nach wie vor Schwierigkeiten bei der Bewilligung des *fast-track*-Verfahrens – inzwischen umbenannt in *trade permission authority* (TPA) – erwarten. Die Demokraten und der Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO widersetzen sich möglichen Aufweichungen der Anti-Dumping-Gesetzgebung durch den ALCA-Prozess und damit einem entscheidenden Anliegen der lateinamerikanischen Staaten. Ein Kompromissentwurf wurde schließlich im Dezember 2001 mit einer Mehrheit von einer einzigen Stimme im Repräsentantenhaus angenommen. Wegen der darin enthaltenen Klauseln bezüglich Anti-Dumpingmaßnahmen und Subventionen im Agrarbereich waren die Ausgangsbedingungen für die Verhandlungen mit den lateinamerikanischen Staaten dennoch denkbar schlecht (vgl. Nolte 2002:31ff.)⁷¹.

Die Beziehungen zu Kuba standen mehr denn je unter dem Einfluss der Exilkubaner, denen Bush nach dem knappen Wahlergebnis in Florida quasi seine Präsidentschaft verdankte. Auf diesen Umstand wurde auch die umstrittene Ernennung von

71 Der Titel eines Artikels von Robert E. Lighthizer in der NYT vom 03.01.2002 – "Fast track to nowhere" – entwickelte sich schnell zum geflügelten Wort (vgl. Nolte 2002: 29).

Otto Reich zum Unterstaatssekretär für die westliche Hemisphäre zurückgeführt (vgl. EN, 19.05.2001), die bis Januar 2002 im Senat blockiert wurde, und die der Präsident nur mit exekutiven Sondervollmachten für ein Jahr durchsetzen konnte. Reich stand nicht nur wegen seiner notorischen Gegnerschaft zu Fidel Castro in der Kritik, sondern vor allem wegen seiner zweifelhaften Rolle in der Administration Reagan, wo er in der Abteilung von Oliver North für die Beschaffung von Geldern zur Unterstützung der *Contras* in Nicaragua zuständig war (vgl. EN, 25.02.2002). Mit Elliott Abrams, der in den 1980er Jahren im Außenministerium für die Nicaragua-Politik mitverantwortlich war, berief Bush jr. einen weiteren Beamten aus der Reagan-Ära in den Nationalen Sicherheitsrat. Mit diesen Ernennungen wuchs die Furcht vor einer Rückkehr interventionistischer Tendenzen und einseitiger Wahrnehmungsmuster in der Lateinamerika-Politik der USA (vgl. EN, 19.05.2001).

Die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 leiteten in verschiedener Hinsicht einen Paradigmenwechsel ein, der sich sowohl auf der strukturellen Ebene des internationalen Systems als auch in der internen Konstellation von Interessen und Prioritäten zeigte, und der zwangsläufig auf die Beziehungen der USA zu Lateinamerika zurückwirkte. Die Position der USA innerhalb des internationalen Systems ist seit den Anschlägen vom 11. September 2001 einerseits gekennzeichnet durch eine unvergleichliche Machtfülle, sowohl faktisch (vor allem aufgrund der erhöhten Mobilisierbarkeit der Bevölkerung), als auch im Bewusstsein der nationalen Akteure, und andererseits durch die Wahrnehmung einer externen Bedrohung der nationalen Sicherheit, die staatliches Einwirken auf die internationale Umgebung in Form einer sicherheitspolitischen Agenda erfordert. Die Aufmerksamkeit der USA verlagerte sich schlagartig sowohl in geographischer als auch in inhaltlicher Hinsicht mit der Folge, dass Lateinamerika aus dem Blickfeld verschwand oder nur noch unter sehr begrenzten (sicherheitspolitischen) Gesichtspunkten wahrgenommen wurde. Im Mai 2003 schrieb der ehemalige mexikanische Außenminister Jorge Castañeda:

In many ways, the region, at least in terms of US attention, has become once again an Atlantis, a lost continent (Castañeda 2003:70).

Dies bedeutete nicht, dass Lateinamerika keine Rolle mehr in der Außenpolitik der USA spielte, sondern dass diese Rolle statt durch die Realitäten in den betroffenen Ländern von innenpolitischen Faktoren und neuen Feindbildern bestimmt wurde. Der Einfluss von Wirtschaftslobbys äußerte sich in einseitigen Forderungen nach Markttöffnung in Lateinamerika, während die US-Wirtschaft weiterhin durch protek-

tionistische Maßnahmen geschützt blieb⁷². Im Kontext der Terrorismusbekämpfung wurde der *Plan Colombia* ausgeweitet und richtete sich nun mit *counter-insurgency*-Maßnahmen direkt gegen die kolumbianischen Guerrilla-Organisationen, die in den USA auf der Liste terroristischer Organisationen standen. Die harte Position der US-Administration gegenüber Kuba erschien als Referenz an die Exilkubaner angesichts bevorstehender Gouverneurswahlen in Florida, wo sich der Bruder des Präsidenten um eine Wiederwahl bemühte (EN, 08.02.2002). Auch die Besuche Bushs in Mexiko, Peru und El Salvador im März 2002 erfolgten aus Sicht der lateinamerikanischen Staaten lediglich mit Blick auf das hispanoamerikanische Elektorat bei den Wahlen in Texas und Kalifornien (vgl. OEst, 01.04.2002).

Angesichts eines nahezu unbeschränkten außenpolitischen Handlungsspielraums und der moralischen Überzeugung, diesen auch nach Belieben nutzen zu können, waren es in den letzten Jahren offenbar die innenpolitischen Faktoren, die einen Großteil der außenpolitischen Entscheidungen im Zusammenhang mit Lateinamerika bestimmten. Die verschiedenen Teile der Exekutive beschränkten sich angesichts des neuen Bedrohungsbildes auf den Kernbereich des außenpolitischen Handelns, nämlich die Sicherheitspolitik, und überließen die übrige Agenda anderen Akteuren. Während der größte Teil der westlichen Hemisphäre unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten nicht direkt relevant war, rückte Venezuela zusehends ins Blickfeld der US-Regierung. Die Rolle des Landes als wichtiger Erdöllieferant der USA, die Nachbarschaft zu Kolumbien und die drohende Instabilität aufgrund der unberechenbaren Politik der Regierung Chávez berührten in verschiedener Hinsicht US-amerikanische Interessen.

3. Die Krise in Venezuela im Jahr 2002 aus Sicht der USA

Die Situation auf der Ebene des internationalen Systems stellte sich für die USA zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise in Venezuela trotz der unangefochtenen eigenen Machtposition als eine latente Bedrohung dar, die ein gesteigertes außenpolitisches Engagement erforderte. Diese Bedrohung stand zwar nicht in direktem Zusammenhang mit Venezuela, war aber insofern relevant, als dadurch eine Verschiebung auf der außenpolitischen Agenda der USA hervorgerufen wurde, die sich wiederum auf die Beziehungen zu Venezuela und der Regierung Chávez auswirkte. Zugleich existierten in den USA, unabhängig von den konjunkturellen Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen, sowohl übergeordnete Interessen, wie Demokratie und Stabilität in der Region, als auch spezielle Interessen wirtschaftlicher oder politischer Lobbys. Der Faktor Öl rangierte an der Schnittstelle zwischen bei-

72 Angesichts der US-amerikanischen Vorwürfe an die lateinamerikanischen Staaten wegen zu großer Handelsbeschränkungen wurde die Einführung eines 30 % Importzolls für Stahl im November 2001 durch die USA in Lateinamerika mit besonderer Bitterkeit zur Kenntnis genommen (OEst, 12.05.2002).

den Ebenen, da er sowohl Wirtschafts- als auch Sicherheitsinteressen berührt. Nach der Wahl von Hugo Chávez zum venezolanischen Präsidenten im Jahr 1998 hatte die US-Administration trotz einiger Vorbehalte noch eine abwartende bis versöhnliche Haltung eingenommen (vgl. RA, 01/1999:7), sah aber in den folgenden Jahren zunehmend US-amerikanische Interessen bedroht.

a) US-amerikanische Interessen in Venezuela

Zu Beginn der Präsidentschaft von Hugo Chávez befanden sich die Beziehungen zwischen Venezuela und den USA in einer vielversprechenden Phase. Seit 1994 hatten beide Regierungen elf bilaterale Verträge und Memoranden in den Bereichen Drogenhandel, Justiz, Verteidigung, Zoll, Energie, Technologie und Umwelt unterzeichnet und in Washington hoffte man, die guten Beziehungen trotz vorangegangener Verstimmungen – die USA hatten Chávez ein Einreisevisum verweigert – fortsetzen zu können. Auch Chávez betonte im Dezember 1998 seinen Wunsch nach guten Beziehungen zu den USA und nach steigenden Investitionen in Venezuela. Als Zeichen des guten Willens stattete der damalige Unterstaatssekretär für die westliche Hemisphäre, Peter Romero, dem neu gewählten venezolanischen Präsidenten Ende Dezember 1998 einen Besuch ab. Dennoch wahrte man seitens der USA eine gewisse Distanz und machte deutlich, dass die weiteren Beziehungen von der Respektierung demokratischer Regeln in Venezuela abhingen (vgl. Kelly/Romero 2002: 101). Trotz seiner konfrontativen Rhetorik stellten sich die USA in den Worten ihres ehemaligen Botschafters in Caracas, John Maisto, auf den Standpunkt, "to judge [Chávez] by actions, not words" (vgl. WP, 20.01.2003).

Nach dieser Devise verfuhr auch eine Gruppe von Kongressmitgliedern, die sich für eine wohlwollende Haltung gegenüber der venezolanischen Regierung aussprach und den Standpunkt einnahm, über freundschaftliche Beziehungen die demokratische Entwicklung in Venezuela am besten beeinflussen zu können. An der Spitze dieser Gruppe von Parlamentariern stand der republikanische Abgeordnete Cass Ballenger aus North Carolina, der mehrmals mit Chávez zusammengetroffen war und (mit ausdrücklicher Unterstützung durch Präsident Bush) versuchte, diese persönlichen Kontakte im Sinne US-amerikanischer Anliegen zu nutzen⁷³.

Zu den übergeordneten Interessen der USA in der Andenregion gehörte nach wie vor der Drogenanbau mit all seinen Konsequenzen, wie den Aktivitäten der Guerilla und der Destabilisierung der kolumbianischen Regierung. Kurz vor Ende seiner Amtszeit hatte der kolumbianische Präsident Andrés Pastrana im Februar 2002 den Dialog mit der Guerilla aufgekündigt, was eine neue Welle der Gewalt auslöste, während Umfragen in den USA eine anhaltende Sensibilität der Öffentlichkeit für

73 Vgl. Interview mit Cass Ballenger, in: *North Carolina Political Review* vom Nov./Dez. 2001, verfügbar über: <http://www.ncpoliticalreview.com> (letzter Zugriff am 11.07.2003).

die Drogenproblematik belegten⁷⁴. Hugo Chávez hatte kurz nach seiner Wahl angekündigt, die USA in ihrem Kampf gegen Drogen zu unterstützen, sorgte aber bereits im Mai 1999 für Irritationen, als er unter Verweis auf die nationale Souveränität die Nutzung des venezolanischen Luftraums im Rahmen der Drogenbekämpfung untersagte. Bis 2001 tauchten darüber hinaus immer wieder Indizien für Verbindungen zwischen der Regierung Chávez und der kolumbianischen Guerrilla auf, die auf einen Versuch der Internationalisierung der "Bolivarianischen Revolution" hindeuteten und in den USA mit wachsender Besorgnis registriert wurden. Sowohl Bill Clinton als auch sein Nachfolger George Bush jr. wandten sich in diesem Zusammenhang an Brasilien mit der Bitte, mäßigend auf die venezolanische Regierung einzuwirken (vgl. OEst, 03.05.2001). Die mutmaßlichen Verbindungen zu den kolumbianischen Rebellen bedeuteten aber nicht, dass Venezuela den Kampf gegen die Drogen behinderte, wie trotz einiger Kritikpunkte aus dem letzten Drogen-Bericht des *State Department* ersichtlich wird⁷⁵. Dennoch waren die Aktivitäten der venezolanischen Regierung bei den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts in Kolumbien und eine Stabilisierung der Region nicht förderlich.

Die "bolivarianische" Vision der chavistischen Bewegung beinhaltete auch einen multipolaren Entwurf des internationalen Systems mit einem integrierten Lateinamerika als wichtigem Bestandteil, womit die Hegemonie der USA in der westlichen Hemisphäre direkt in Frage gestellt wurde. Allerdings verfügte Venezuela nicht annähernd über die Mittel und das politische Gewicht, um den hegemonialen Ansprüchen der USA ernsthaft entgegenzutreten zu können. Die Aktionen der venezolanischen Regierung auf der internationalen Ebene beschränkten sich entsprechend auf symbolische Maßnahmen wie die Besuche von Hugo Chávez in Bagdad und Tripolis im August 2000 und den Schulterchluss mit Fidel Castro, die gleichwohl in den USA als Provokationen empfunden wurden und wohl auch so gemeint waren.

Was vor dem 11. September 2001 noch als Extravaganz gegolten hatte, lieferte danach interessierten Kreisen – so genannten Neokonservativen, die in der Tradition des Kalten Krieges ein striktes Freund-Feind-Schema in der Außenpolitik postulierten – eine Handhabe, um die venezolanische Regierung in die Nähe des Terrorismus zu rücken. Die Solidarisierung mit dem in Paris inhaftierten Terroristen "Carlos", eine eher verhaltene Verurteilung der Terrorakte in New York durch Chávez und die anschließende Kritik am Vorgehen der USA in Afghanistan lieferten weitere Argumente, um das Feindbild Terrorismus auf die venezolanische Regierung zu übertragen und damit eine Unterstützung der venezolanischen Opposition durch die USA zu begründen. Die Verzerrungen gipfelten in der Anschuldigung des *Weekly Stan-*

74 2001 BJS Sourcebook of Criminal Justice Statistics, S.131, verfügbar über die Seite des US Department of Justice, Bureau of Justice Statistics: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/dcf/poad.htm> (letzter Zugriff am 11.08.2003).

75 Der Bericht *Informe sobre Estrategias de Control Internacional de Narcóticos 2003* ist verfügbar über die Seite der US-Botschaft in Venezuela: <http://embajadausa.org.ve/www/h2139.html> (letzter Zugriff am 15.05.2003).

ard vom 11.03.2003, Chávez habe eine Million US \$ zur Unterstützung der Terrororganisation *Kaida* nach Afghanistan verbracht und unterhalte ein Trainingscamp für Terroristen auf der Insel Margarita⁷⁶.

Auch die Exilkubaner in den USA nutzten die neue Bedrohungslage, um ihre Abneigung gegen Chávez in einen öffentlichkeitswirksamen Kontext zu stellen. Bereits kurz nach seiner Amtsübernahme hatte der venezolanische Präsident einen Besuch bei Fidel Castro absolviert und dessen sozialistisches System als "mar de felicidad" [Meer der Glückseligkeit] gepriesen (vgl. *El Nuevo Herald*, 22.11.1999). Seine Bewunderung für den kubanischen Diktator fand ihren Ausdruck auch in einem regen kulturellen und wirtschaftlichen Austausch, besonders in einem Abkommen über Öllieferungen im Tausch gegen medizinische und andere Dienstleistungen⁷⁷. Als sich dieses Vorgehen als unpraktikabel erwies, lieferte Venezuela 53.000 Barrel täglich zu Vorzugskonditionen an Kuba – wie auch an andere Staaten in der Karibik und in Zentralamerika (vgl. RA, 08/2001:6). Damit hatte sich der venezolanische Präsident die unversöhnliche Gegnerschaft der Exilkubaner in Miami zugezogen, die in einer Allianz mit der venezolanischen Opposition massive Angriffe gegen Chávez richteten und offenbar auch für die Gerüchte um dessen terroristische Verbindungen verantwortlich waren (vgl. *Wall Street Journal*, 29.01.2003). Jene venezolanischen Offiziere, die öffentlich den Rücktritt des Präsidenten gefordert hatten, erhielten jeweils 100.000 US \$ von einem Konto in Miami (vgl. WP, 18.05.2002).

The Cuban connection mattered in Venezuela because Mr Chavez, an ally of Fidel Castro, ranks second only to the Cuban dictator in Cuban-American demonology (*Economist*, 27.04.2002).

Entsprechend scharfe Kritik an der Regierung Chávez übte im März 2001 auch der (dieser Lobby nahe stehende) designierte Unterstaatssekretär für die westliche Hemisphäre im *State Department*, Otto Reich, in einer Sendung des CNN (vgl. OEst, 03.05.2001). Reich und andere Castro-Gegner in der US-Administration vermittelten den Kontakt zwischen der venezolanischen Opposition und der Regierung Bush sowie Vertretern des Kongresses⁷⁸.

76 Als weiteres, noch drastischeres Beispiel für verzerrendes "Advertising" sei auf den Beitrag von Constantine C. Menges, einem Mitarbeiter des konservativen Hudson Institute, vom 22.07.2002 in derselben Zeitung verwiesen. Angesichts der bevorstehenden Wahl von Luis Inacio Lula da Silva in Brasilien und weiteren linken Regierungen in Lateinamerika sprach er die groteske Warnung aus, dass "if those regimes recruited only one tenth of one per-cent of military-aged males for terrorist attacks on the United States, this could mean 30,000 terrorists coming from the south". Menges diente bis vor kurzem als persönlicher Berater des US-Präsidenten.

77 So wurden beispielsweise zahlreiche Venezolaner zur medizinischen Behandlung und Rehabilitation nach Kuba gebracht, während kubanische Sportlehrer in venezolanischen Vorstädten eingesetzt wurden.

78 Zu den Verbindungen zwischen der US-Administration und der venezolanischen Opposition vgl. WP, 21.05.2002.

Castro und Chávez verband auch ihre Ablehnung der ALCA, einem erklärten Anliegen von George Bush jr., in der sie einen weiteren Auswuchs der Globalisierung und ein Instrument des US-amerikanischen Imperialismus sahen⁷⁹. Auf dem panamerikanischen Gipfel in Quebec im April 2001 widersetzte sich Chávez als einziger – Kuba war nicht eingeladen worden – den Plänen für die Schaffung einer Freihandelszone bis 2005 und vor allem dem in der Abschlusserklärung enthaltenen Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie (vgl. WP, 22.11.2001). Sein Konzept der "partizipativen" Demokratie widersprach den von den USA seit der Präsidentschaft von Ronald Reagan als Lösung ausgegebenen Vorstellungen "to create the first fully democratic hemisphere in the history of mankind" (NYT, 5.12.1990). Die Demokratisierung der Hemisphäre stellte ein Anliegen der USA dar, das vor allem auf der Erfahrung gründete, dass innerhalb und zwischen demokratischen Staaten ein geringeres Niveau an politischer Gewalt herrscht als dies bei autoritären Regimen der Fall ist (vgl. Schoultz 2002:28). Teil dieser Strategie war die Stärkung demokratischer Institutionen, womit in Venezuela offenbar in erster Linie die oppositionellen Organisationen identifiziert wurden, die seit 2001 verstärkt mit Mitteln des NED unterstützt wurden⁸⁰, teilweise in Zusammenarbeit mit dem der Bush-Administration nahe stehenden, konservativen *International Republican Institute* (vgl. WP, 21.04.2002).

Die wichtigste Anti-Chávez-Lobby in Washington vor dem Putsch vom April 2002 war aber die venezolanische Opposition, deren Vertreter sich im Kongress und im *State Department* buchstäblich die Klinke in die Hand gaben. Pedro Carmona hielt sich im November 2001 in den USA auf und traf unter anderen Otto Reich sowie den ehemaligen Botschafter in Caracas und damaligen Sicherheitsberater des Präsidenten für Lateinamerika, John Maisto. Auch der dissidente Admiral Carlos Molina, eine der Schlüsselfiguren des Widerstands gegen Chávez, hielt sich kurz vor dem Putsch in Washington auf. In Caracas war er im Februar 2002 mit Vertretern des *International Republican Institute* zusammengetroffen. Diese Organisation brachte im März 2002 eine Gruppe von venezolanischen Oppositionellen, unter ihnen Mitglieder von CTV und Fedecámaras, nach Washington um in einem Diskussionsforum die Gefahren für die Demokratie in Venezuela zu erörtern und verschiedene Repräsentanten der Regierung (einschließlich des Pentagon) und des Kongresses zu treffen (vgl. WP, 21.05.2002). Bei diesen Gelegenheiten vermittelten sie den US-amerikanischen Entscheidungsträgern ihre Argumente gegen die demokratische Legitimität der Regierung Chávez und fanden offenbar teilweise Gehör, wie aus der Rede von Außenminister Colin Powell vor dem Kongress im Februar 2002 hervor-

79 Siehe "Chávez le regala a Castro una visita al 'mundo perdido'", CNNen español, 13.08.2001: www.cnnenespanol.com/2001/latin/08/12/castro.chavez (letzter Zugriff am 25.07.2003).

80 Beispielsweise erhielt der oppositionelle Gewerkschaftsverband CTV im Jahr 2001 154.377 US\$ gegenüber 54.289\$ im Jahr 1998; die Rechenschaftsberichte dieser Organisation sind verfügbar über: www.ned.org (letzter Zugriff am 26.06.2003).

geht, in der dieser das Demokratieverständnis der venezolanischen Regierung und deren Verhalten im Kampf gegen den Terrorismus kritisierte (vgl. NYT, 06.02. 2002). Bemerkenswerterweise gebrauchten die Chávez-Gegner aus Venezuela dieselben Schlagwörter wie die US-amerikanischen Akteure – offenbar waren die Adressaten dieselben –, indem sie im Namen der Demokratie für den Sturz des venezolanischen Präsidenten warben und Argumente für die Terrorismusvorwürfe lieferten (vgl. *Wall Street Journal*, 29.01.2003).

Neben diesen verschiedenen, ideologisch motivierten Lobbys existierten in den USA jedoch auch handfeste wirtschaftliche Interessen, die auf die Wahrnehmung der Ereignisse in Venezuela zurückwirkten. In diesem Zusammenhang ist auf die venezolanische Auslandsschuld zu verweisen, deren Bedienung nach den wiederholten Zusicherungen durch Präsident Chávez allerdings nicht gefährdet schien. Auch die US-amerikanischen Investitionen (außerhalb des Öl- und Banksektors), deren Gesamtwert sich im Jahr 2000 mit insgesamt 4,258 Mrd. US \$ verhältnismäßig bescheiden ausnahm⁸¹, stellten keinen akuten Grund zur Beunruhigung dar (zuma, da in Venezuela keine Verstaatlichungen im Raum standen).

Vielmehr war es die Rolle Venezuelas als wichtiger Erdöllieferant der USA, die insbesondere nach dem 11. September 2001 und dem Entschluss zu einem Krieg gegen den Irak der Krise des Jahres 2002 eine besondere Brisanz verlieh. Im Jahr 2001 bezogen die USA ungefähr 14 % und damit einen substantiellen Anteil ihres Ölbedarfs aus Venezuela⁸². Zu den strategischen Zielen der USA gehörte, die problematische Abhängigkeit von Saudi-Arabien zu reduzieren, weshalb dieser Anteil noch gesteigert werden musste⁸³. Wenngleich die Regierung Chávez die Öllieferungen an die USA nie in Frage gestellt hat, so bedeutete ihre Politik gegenüber PdVSA und der OPEC doch eine ernsthafte Bedrohung für US-amerikanische Interessen in dieser auch sicherheitspolitisch sensiblen Frage. Die politische Instabilität in Venezuela und abnehmende Kapazitäten bei PdVSA gefährdeten die venezolanische Förderleistung und damit die Exportmenge, während auf Initiative von Präsident Chávez die Weltmarktpreise auf hohem Niveau gehalten wurden.

Mit der Drogenproblematik, dem ALCA-Prozess, der Ölversorgung und der fragilen politischen Stabilität in Lateinamerika waren also zentrale Interessen der USA von der Entwicklung in Venezuela betroffen. Mit dem 11. September rückten diese Interessen teilweise in den Kontext der globalen Strategie der Terrorismusbekämpfung.

81 Statistiken zu den US-Investitionen in Venezuela sind verfügbar über die Seite des *US Commercial Service*: <http://www.usatrade.gov/Website/CCG.nsf/CCGurl/CCG-VENEZUELA2002-CH-10-005EE090> (letzter Zugriff am 15.07.2003); von den US-amerikanischen Investitionen (außerhalb des Ölsektors) in Lateinamerika entfielen auf Venezuela lediglich ca. 5 % (Kelly/Romero 2002:48).

82 Die Daten stammen von der *US Energy Information Administration*: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/venez.html> (letzter Zugriff am 12.05.2003).

83 Zu der Frage, wie der Anteil der Saudis an den US-amerikanischen Ölimporten ersetzt werden könnte vgl. WS, 19.11.2001.

fung, wenngleich nicht direkt, sondern größtenteils auf der Ebene des politischen Diskurses. Darüber hinaus waren verschiedene Lobbys in den USA an einem Regierungswechsel in Venezuela interessiert und nutzten ihre Verbindungen zur Administration Bush in diesem Sinne. Während das Feindbild des Terrorismus als Instrument der Mobilisierung diente, wurde das Schlagwort "Demokratie" von den beteiligten Akteuren im Wettbewerb um die Zuerkennung von Legitimität eingesetzt. Die weltpolitische Situation zu Beginn des Jahres 2002, die allgemeine Interessenlage der USA, sowie der Erfolg der einen oder der anderen Lobby wirkten sich auf die Reaktionen der Administration Bush auf den Putsch im April 2002 und die folgenden Krisenerscheinungen aus.

b) Die Reaktionen in den USA auf die Krise in Venezuela im Jahr 2002

Dem Putsch in Caracas am 11. April 2002 waren mehrere Phasen fortgesetzter Eskalation vorangegangen, die in einem Generalstreik kulminierten, der schließlich in den Umsturz mündete, ohne dass seitens der USA eine Initiative ergriffen worden wäre, um den Konflikt zu entschärfen. Die Kritik von Außenminister Colin Powell und CIA-Direktor George Tenet im Februar 2002 richtete sich allein an die Regierung Chávez, während den Protestaktionen der Opposition keinerlei Ermahnung zu demokratischen Prinzipien folgte (vgl. NYT, 06.02.2002).

Unmittelbar nach dem Putsch sprach man in der US-Administration von einem "change of government" (nicht von einem "coup") und schrieb ihn dem "will of Venezuela's people" zu (WP, 13.04.2002), während die Mitglieder des *Grupo de Rio* den "interrupção da ordem constitucional" verurteilten (OEst, 13.04.2002). Der Sprecher des Weißen Hauses, Ari Fleischer, vermied es zwar, die Putsch-Junta offen als legitime Regierung Venezuelas anzuerkennen, machte aber den gestürzten Hugo Chávez selbst für die Krise und den Umsturz verantwortlich. Die Version der Opposition und der dissidenten Militärs, wonach "Chavez supporters, on orders, fired on unarmed, peaceful protestors", wurde in den USA sogleich übernommen, und auch die Abschaltung der Fernsehkanäle (die den Marsch auf den Präsidentenpalast mitinszeniert hatten) auf dem Höhepunkt des Aufruhrs wurde – auch vom Kommentator der *Washington Post* vom 13.04.2002 – implizit als Legitimation der Putschisten akzeptiert⁸⁴. In der Folge besann sich die US-Administration auf die in der OAS-Demokratiecharta von 2001 festgelegten Verfahren der Konsultation im Falle eines Umsturzes, jedoch war der Eindruck nicht mehr zu revidieren, das Bekenntnis Washingtons zur Demokratie in Lateinamerika sei verklausuliert im Sinne von "as long as it suits US interests" (NYT, 16.04.02).

84 Philip T. Reeker, Deputy Spokesman, in einer Erklärung des Außenministeriums vom 12.04.2002, verfügbar über die Seite des *U.S. State Department*: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/9316.htm> (letzter Zugriff am 15.07.2003).

Nach der Rückkehr von Hugo Chávez ins Amt des Präsidenten erwies sich die fehlende Verurteilung des Putsches als ernsthafter Rückschlag für die Glaubwürdigkeit der USA in Lateinamerika (vgl. WP, 16.04.2002; Hakim 2002b). Die Erklärungsversuche der US-Administration konnten niemanden überzeugen, das Presseecho weltweit war verheerend, und nur mit Mühe konnte der Verdacht einer Beteiligung der USA an dem Putsch zerstreut werden⁸⁵. Fehlinformationen reichten als Erklärung für das Verhalten der USA nicht aus, zum einen, da sich die Krise angebahnt hatte, was den US-Nachrichtendiensten schwerlich entgangen sein dürfte (vgl. *Economist*, 27.04.2002), zum anderen, da der unkonstitutionelle Charakter des "Regierungswechsels" offensichtlich war (selbst wenn von einer freiwilligen Abdankung des Präsidenten ausgegangen wird). Damit stellt sich die Frage, worauf dieses diplomatische Desaster zurückzuführen war.

Offenbar war die weltpolitische Lage insofern mitverantwortlich, als die Aufmerksamkeit der US-Administration anderen Problemen und Regionen galt und "foreign-policy heavyweights, like Mr Powell, [had] their hands more than full elsewhere" (*Economist*, 27.04.2002), womit die Angelegenheiten der westlichen Hemisphäre in den Händen untergeordneter Verwaltungsebenen lagen. Diese jedoch standen unter dem Einfluss politischer Lobbys wie den Exilkubanern und der venezolanischen Opposition und übernahmen irrtümlich deren Version der Ereignisse in Venezuela. Die Missverständnisse bestanden zum einen in der Übernahme des oppositionellen Standpunkts, Chávez habe durch autoritäres Verhalten seine demokratische Legitimation eingebüßt, zum anderen in der Annahme, die Anhänger des Präsidenten in der Bevölkerung und im Militär stellten lediglich eine radikale Minderheit dar, die dem Willen der überwältigenden Mehrheit weichen müsse⁸⁶. In diese Richtung zielte auch die Kritik des demokratischen Senators Christopher Dodd:

I know Secretary [of State Colin L.] Powell is extremely preoccupied with events in the Middle East, but I would hope that in the future there would be more adult supervision of the policy formulation as it related to our own hemisphere (WP, 17.04.2002).

In der Folge korrigierte die US-Administration ihren Irrtum und verurteilte in Person von Colin Powell den Putsch, richtete aber zugleich Ermahnungen an den zurückgekehrten Hugo Chávez, seine "Lektion" zu lernen und demokratische Institutionen zu

85 Zur angeblichen Beteiligung von US-Militärpersonal im Umfeld des Putsches vgl. *The Guardian*, 29.04.2002; zahlreiche Quellen berichten von einer zweifelhaften Rolle der USA während des Umsturzes. Wenngleich eine direkte Beteiligung nicht nachgewiesen werden konnte, so deutet doch einiges darauf hin "that there had been 'a nod and a wink' to the plotters; a clear suggestion that the coup, if successful, would be endorsed by Washington" (WR, 15/2002:170).

86 "The administration 'vastly underestimated Chavez's residual strength'" (WP, 18.04.2002).

respektieren (vgl. WP, 19.04.2002). Während zahlreiche Regierungschefs anderer Länder zur erfolgreichen Verteidigung der Präsidentschaft gratulierten, überließ es das *State Department* einer Delegation von Kongressmitgliedern, die angeschlagenen Beziehungen zwischen Venezuela und den USA wiederherzustellen. Auf Initiative des Kongresses wurde auch eine Untersuchung über die diplomatischen Missgriffe während des Putsches und eine eventuelle Mitwisserschaft oder gar Beteiligung von Angehörigen der US-Administration eingeleitet, die allerdings keine weiteren Erkenntnisse erbrachte. Seitens des Außenministeriums hielten die kritischen Äußerungen an, jedoch schien man sich damit abgefunden zu haben, dass es derzeit in Venezuela zu Chávez keine akzeptable Alternative gab⁸⁷.

Als bereits im Juli erneute Massendemonstrationen organisiert wurden, und der Konflikt zwischen der Regierung Chávez und der Opposition an Schärfe zunahm, warnte die US-Regierung frühzeitig vor einem weiteren Umsturz. Im September erklärte die US-Botschaft in Caracas – diesmal unmissverständlich – an die Adresse der Opposition, dass die USA keinen Putsch dulden würden, mit dem Effekt, dass der Eskalationskurs kurzfristig etwas abgeschwächt wurde (WP, 10.10.2002). Möglicherweise trug die klare Stellungnahme der USA auch dazu bei, dass sich die Opposition nach langer Verweigerung im November zu Verhandlungen unter Vermittlung der OAS bereit erklärte. Dabei stellten sich die USA hinter die von César Gaviria favorisierte Lösung vorgezogener Neuwahlen mittels einer Verfassungsänderung, die jedoch von Anfang an wenig Aussicht auf Erfolg hatte.

Mit der Ausrufung des Generalstreiks am 2. Dezember 2002 und seiner anschließenden unbefristeten Verlängerung erreichte der Konflikt in Venezuela einen weiteren Höhepunkt. Der Tod dreier Demonstranten durch die Schüsse mutmaßlicher Anhänger des Präsidenten wurde vom US-Botschafter mit aller Schärfe verurteilt, allerdings ohne irgendeiner Seite die Verantwortung zuzuschreiben. Die US-Administration hatte in den zurückliegenden Monaten betont zurückhaltend agiert und die Bemühungen von César Gaviria unterstützt, eine einvernehmliche Lösung auf dem Verhandlungsweg zu erzielen. Angesichts des Streiks waren die Verhandlungen jedoch zeitweise suspendiert worden, während der Konflikt erneut zu eskalieren drohte.

Das begrenzte Engagement der US-Administration veranlasste eine Gruppe von Kongressmitgliedern, die US-Regierung zu einer entschlosseneren Unterstützung des venezolanischen Präsidenten aufzufordern. In einem offenen Brief an Präsident Bush machten sie das zögerliche Verhalten der USA für die kompromisslose Hal-

87 "Washington is still no fan of Chavez. But U.S. officials have stated publicly that they would not endorse a second coup attempt" (WP, 23.11.2002).

tung der Opposition verantwortlich, die sich von Teilen der Administration ermutigt fühlte, auf eine unkonstitutionelle Lösung hinzuarbeiten:

The opposition leaders, determined to defeat a government, have few incentives to seek a peaceful solution via dialogue if they believe that the United States government would support whatever happens⁸⁸.

In einer anderen Stellungnahme aus dem Kongress von Ende Oktober 2002 hingegen war Präsident Bush vor den Gefahren linker Regierungen in Lateinamerika gewarnt und zu einem Eingreifen zugunsten der Opposition in Venezuela aufgefordert worden⁸⁹. Entsprechend ihrer Rolle als Gegengewicht der Exekutive nahmen sich die Vertreter des Kongresses somit der in ihren Augen vernachlässigten Bereiche der Außenpolitik an, waren aber in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, da diplomatische Initiativen Aufgabe der Administration waren.

In dieser Situation richtete das Weiße Haus einen direkten Aufruf an Präsident Chávez, vorgezogenen Wahlen zuzustimmen, um weitere Gewalt zu vermeiden, und näherte sich damit dem Standpunkt der Opposition an:

In a statement that State Department and Pentagon officials said emanated from the National Security Council with little advance consultation with anyone outside the White House, President Bush's spokesman Ari Fleischer announced that the United States backed a constitutional solution and believed the only way out of the crisis was 'the holding of early elections' (WP, 21.12.2002).

Solche waren allerdings in der venezolanischen Verfassung nicht vorgesehen, was im Widerspruch zu den wiederholten Aufrufen der USA zu einer konstitutionellen Lösung stand. Entsprechend fiel die Reaktion von Chávez aus:

I'm sure that President Bush is not telling the world that Venezuelans must violate the constitution. [...] Here there is no power that can call early elections. So I have asked Washington to review our constitution (WP, 15.12.2002).

88 Der Brief der Abgeordneten Dennis J. Kucinich, John Conyers Jr., et al. vom 12.12.2002 ist abrufbar über die Seite von *Boletín Latino*: <http://www.latinamericabulletin.cafeprogressive.com/photo3.html> (letzter Zugriff am 11.07.2003).

89 In einem Brief an Präsident Bush bezog der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, Henry Hyde, in der Legitimitätsfrage klar Stellung zugunsten der venezolanischen Opposition, die er als "pro-democratic coalition" bezeichnete, während er der Regierung Chávez unter Verweis auf angebliche Verfassungsverletzungen und Terrorismusverbindungen jede Legitimität absprach. Diese Stellungnahme übertraf an Deutlichkeit bei weitem alles, was aus der US-Administration verlautete. Die Tatsache, dass dennoch kaum Reaktionen seitens der venezolanischen Regierung erfolgten, belegt den geringen Stellenwert des Kongresses in dieser außenpolitischen Frage. Der Brief ist verfügbar über [newsmax.com](http://www.newsmax.com) – America's news page: <http://www.newsmax.com/archives/articles/2002/10/28/124037.shtml>.

Auch die übrigen Staaten Lateinamerikas (mit Ausnahme Argentiniens) schreckten angesichts der dafür vorgebrachten Argumente – fehlender öffentlicher Rückhalt und schwache demokratische Institutionen –, vor der Forderung nach vorgezogenen Neuwahlen zurück, weil diese Gründe durchaus auch auf andere Staaten der Region angewandt werden konnten.

Die Stellungnahme der USA erwies sich als erneuter Fehlgriff und wurde von der venezolanischen Regierung prompt zurückgewiesen mit dem Hinweis, der Ruf nach Neuwahlen belege zwar das US-amerikanische Engagement, aber "does not capture the complexity of the situation here" (WP, 15.12.2002). Oder, wie es ein Diplomat in Caracas ausdrückte: "Here we are again, with no credibility and everybody laughing at us" (WP, 21.12.2002). Trotz der erhöhten Sensibilität für die Krise in Venezuela nach den Ereignissen vom April fehlte es angesichts eines bevorstehenden Kriegs der USA im Irak nach wie vor an Aufmerksamkeit und an Kapazitäten seitens der außenpolitischen Spitzenbeamten. Entsprechend mahnte auch der neue Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Senat, Richard Lugar, eine entschlossene Führungsrolle der USA zur Lösung der Probleme in Lateinamerika an, anstatt nur auf akute Krisen zu reagieren. Die Administration wiederum hielt entgegen, dass jede Initiative der USA in Lateinamerika als Einmischung und Interventionsversuch interpretiert würde⁹⁰, womit das bekannte Dilemma der US-Politik gegenüber Lateinamerika einmal mehr augenfällig wurde:

If we pursue our relationships with them, they accuse us of intervention; if we ignore them, they accuse us of caring less about our neighbors than about Bangladesh⁹¹.

Die verfassungsrechtliche Problematik und die Vorbehalte der übrigen lateinamerikanischen Staaten veranlassten die USA, ihren Standpunkt kurz darauf zu revidieren und für ein Referendum einzutreten, ohne sich dabei zeitlich oder inhaltlich festzulegen. Lediglich das Bekenntnis zu einer verfassungskonformen Lösung der Krise wurde erneut wiederholt. Die Bemühungen der Opposition, mit der Entsendung einer Delegation die USA für ihre Position zu gewinnen, hatten dieses Mal keinen Erfolg. Angesichts des nahezu vollständigen Stillstands der Ölförderung und damit auch der Lieferung von 1,5 Mio. bpd an die USA erschien die Wiederherstellung von Stabilität in Venezuela als oberste Priorität, selbst unter Inkaufnahme eines Verbleibs von Hugo Chávez im Amt.

90 "While some have worried that there is no contingency policy if Venezuela explodes, others have argued that any attempt to directly influence events there would immediately be labeled US interference" (WP, 21.12.2002).

91 Zitat eines US-Diplomaten, siehe Martin 1978:9.

Erst nach der fünften Streikwoche zeigten die USA ein verstärktes Engagement in Venezuela, nachdem von Brasilien (auf Wunsch der venezolanischen Regierung) die Bildung einer internationalen Unterstützergruppe von "Freunden Venezuelas" betrieben wurde und die USA drohten, die Initiative in der Angelegenheit zu verlieren (vgl. WP, 11.01.2003). Darüber hinaus entwickelte sich die Krise in Venezuela angesichts eines bevorstehenden Irak-Kriegs "from a problem in an important country in Latin America to a very critical matter" mit strategischen Implikationen (WP, 10.01.2003). Nach anfänglichen Vorbehalten übernahmen die USA schließlich die Führung der internationalen Unterstützergruppe um den Vermittlungsbemühungen der OAS größeres Gewicht zu verleihen.

Nach Beendigung des Streiks und Wiederaufnahme der Ölförderung wurden die weiteren Verhandlungen über eine Beilegung der Krise der OAS und dem US-Botschafter in Caracas überlassen. Nach der Verhaftung von Carlos Fernández mahnte der Sprecher des *State Department* zur Einhaltung des verfassungsmäßigen Rechtswegs und zur Befolgung des Abkommens vom 18. Februar 2003 zwischen Regierung und Opposition, worin sich beide Seiten zur Mäßigung und zur Kompromissbereitschaft verpflichtet hatten. Im Übrigen unterstrich man die Forderung nach einer gewaltfreien, demokratischen, konstitutionellen und elektoralen Lösung des Konflikts. Wiederum waren es Vertreter des Kongresses – teilweise dieselben, die im Dezember zu einer Klärung der US-Position gegenüber Venezuela aufgerufen hatten –, die in einem Brief an Chávez scharfe Kritik an den Strafaktionen der venezolanischen Regierung übten und damit auf die vorsichtige Haltung der US-Administration reagierten⁹².

Nach der Einigung zwischen Regierung und Opposition im April übermittelte die US-Regierung ihre Genugtuung, machte ihre künftige Haltung aber davon abhängig, inwieweit Chávez das Referendum im August respektieren, und damit sein "commitment to the kinds of democratic institutions that we [die US-Regierung] believe are vital within a democracy" unter Beweis stellen würde. Als Kriterium für die demokratische Legitimität der Regierung Chávez verwies der US-Außenminister auf ein Konzept von Demokratie, "[that] we believe is the correct form of democracy for our hemisphere" - offenbar unter Maßgabe normativer Gestaltungsprinzipien⁹³.

c) Fazit

Die Problematik bestand darin, dass weder aus dem Verhalten der USA gegenüber Venezuela, noch gegenüber den anderen Staaten Lateinamerikas, klar ersichtlich

92 Der Brief der Abgeordneten Frank Barney, Janice D. Schakowsky et.al. vom 06.04.2003 ist verfügbar über die Seite des US-Repräsentantenhauses: <http://www.house.gov/frank/venezulea2003.html> (letzter Zugriff am 18.07.2003).

93 Colin Powell in einem Interview der *Associated Press* vom 16.04.2003, verfügbar über die Seite des US-Außenministeriums: www.state.gov/secretary/rm/2003/19695.htm (letzter Zugriff am 18.07.2003).

wurde, was unter dieser "correct form of democracy" zu verstehen war. Die Kritik, Chávez untergrabe die institutionelle Gewaltenteilung, konnte ebenso auf Argentinien oder Paraguay angewendet werden, und eine schwindende öffentliche Unterstützung für den Präsidenten zeichnet sich aktuell auch in Peru ab, ohne dass die USA in diesen Fällen die demokratische Legitimität der Regierung in Frage gestellt hätten. Die vorgeblichen normativen Prämissen des US-amerikanischen Demokratie-Postulats fanden also in Lateinamerika keine einheitliche und objektiv nachvollziehbare Anwendung. Vielmehr entstand nicht nur während des Putsches vom April 2002 der Eindruck, dass "democracy promotion is reduced to an instrumental strategy for producing political outcomes favorable to U.S. interests" (Hakim 2002a:94). Auch angesichts des Generalstreiks und der mehr oder weniger offenen Aufrufe der Opposition zum gewaltsamen Umsturz blieb der Standpunkt der USA längere Zeit unklar. Die Demokratisierung der Hemisphäre erschien mangels klarer Vorstellungen von den politischen Verhältnissen in Lateinamerika als ein vages Konzept zur willkürlichen Verfügung kurzfristiger Interessenkonstellationen und ideologisch motivierter Lobbys. Somit konnte es nicht als Ersatz für die sicherheitspolitischen Prämissen des Kalten Krieges dienen, da es keine Orientierung für konkretes außenpolitisches Handeln lieferte. Das Fehlen einer solchen grundsätzlichen Orientierung in Verbindung mit einer Verlagerung der außenpolitischen Prioritäten führte zu einem inkonsistenten Management der Krise in Venezuela, welches das Ansehen der USA in Lateinamerika beschädigte.

Trotz der Versuche einiger Akteure, durch die Verknüpfung Venezuelas mit der aktuellen Bedrohung des Terrorismus eine öffentliche Mobilisierung und ein Eingreifen der Regierung zugunsten der venezolanischen Opposition zu erwirken, nahm diese Angelegenheit in der öffentlichen Wahrnehmung und damit auch auf der Agenda der außenpolitischen Entscheidungsträger einen untergeordneten Rang ein. Dieser Mangel an Aufmerksamkeit seitens der Administration konnte auch durch vereinzelte Initiativen aus dem Kongress nicht ausgeglichen werden. Die Reaktionen auf die Krise in Venezuela erfolgten *ad hoc* als Reaktionen auf akute Eskalationsmomente und kurzfristige sicherheitspolitische Erfordernisse anstelle einer breiteren Strategie und wurden deshalb den Verhältnissen vor Ort nicht gerecht. Da weder die Bereitschaft noch die Kapazitäten für ein Verständnis der komplexen Situation in Venezuela vorhanden waren, herrschte eine starke Tendenz zur Vereinfachung, entweder nach dem Freund-Feind-Schema oder unter Beschränkung auf sicherheitspolitische Überlegungen im Zusammenhang mit dem Terrorismus-Problem.

Die Effizienz des Entscheidungsprozesses litt darüber hinaus auch an einem Wettbewerb verschiedener Institutionen und der Beteiligung zahlreicher Akteure und Interessen. Angesichts der herausragenden Machtposition der USA gegenüber Lateinamerika existierte kein klar definiertes nationales Interesse – entweder im Sinne eines Machtzuwachses innerhalb der Region oder der Abwehr einer Bedrohung – son-

dem eine Vielzahl an Optionen, die nationalen Ressourcen einzusetzen. Im Bewusstsein der außenpolitischen Akteure verfügten die USA auf der internationalen Ebene über nahezu uneingeschränkte Möglichkeiten, zumal in der westlichen Hemisphäre, die traditionell als "abhängiger" Einflussbereich betrachtet wurde. Entsprechend wurde das Verhalten gegenüber Venezuela über weite Strecken von konkurrierenden Interessen bestimmt in der Annahme, die USA verfügten über die Mittel, die Entwicklung in einem lateinamerikanischen Land beliebig steuern zu können.

Indessen waren die Möglichkeiten der Einflussnahme in Venezuela angesichts der nationalistischen Haltung der Regierung Chávez und der allgemeinen Sensibilität gegenüber US-amerikanischen Einmischungen begrenzt. Hinsichtlich ihrer politischen und materiellen Ressourcen waren und sind die USA potentiell ein entscheidender Faktor in der Entwicklung lateinamerikanischer Staaten, jedoch konnten diese Ressourcen in den letzten Jahren aufgrund eines pluralistischen Entscheidungsprozesses und fehlender strategischer Orientierung nicht voll zur Geltung gebracht werden. Nur ein klares Bekenntnis zu legalen Prinzipien und eine verlässliche außenpolitische Positionierung, unabhängig von konjunkturellen Faktoren und aktuellen Interessen, würde den USA in Lateinamerika die nötige Glaubwürdigkeit verleihen um ihre hegemoniale Stellung innerhalb der westlichen Hemisphäre wirkungsvoll zur Beilegung von Konflikten und zur Implementierung demokratischer Strukturen einsetzen zu können.

IV. Die Perspektive Brasiliens

Im Unterschied zu den USA sah und sieht sich Brasilien bei der Formulierung seiner Außenpolitik mit vielfachen Beschränkungen seines Handlungsspielraums auf der internationalen Ebene konfrontiert. Die Dynamiken innerhalb des internationalen Systems beeinflussten und begrenzten die Möglichkeiten der Mittelmacht Brasilien und ihre Optionen für außenpolitisches Handeln. Die relative Machtposition des Landes wurde zudem durch die nationalen Ressourcen bestimmt, die dem Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse unterlagen, während sich die Veränderungen der internen politischen Situation auf die Konstellation der außenpolitischen Akteure und Entscheidungsprozesse auswirkten.

Das Zusammenspiel dieser Faktoren bestimmte den Radius des außenpolitischen Spielraums Brasiliens. In welcher Weise dieser genutzt wurde war darüber hinaus in einem nicht unerheblichen Maße abhängig von der Wahrnehmung der eigenen Rolle im internationalen System. Aufgrund eines traditionellen (und nicht immer realistischen) Großmachtstrebens bestand das entscheidende *Movens* der brasilianischen Außenpolitik in einem "ascensão na hierarquia das potências" [Aufstieg in der Hierarchie der Großmächte] (Cavagnari Filho 1999:7), zumal da keine externen Bedrohungen existierten, die das Streben nach Sicherheit zur obersten Priorität gemacht hätten. Die Bemühungen um einen Aufstieg im internationalen Machtgefüge wurden jedoch regelmäßig durch interne wirtschaftliche und soziale Instabilität zunichte gemacht, weshalb Brasilien sein Potential an Territorium, Bevölkerung und Rohstoffen noch nicht in einen Großmachtstatus ummünzen konnte und nach wie vor als "a giant with 'clay feet'" bezeichnet wird (Calcagnotto 1998:86). Das folgende Kapitel bilanziert die brasilianische Außenpolitik der letzten Jahrzehnte sowie die Konstellationen der verschiedenen relevanten Faktoren – Akteure, Entscheidungsprozesse und Strategien im Kontext der brasilianischen Position innerhalb des internationalen Systems – bis zum Jahr 2002 und versucht auf dieser Grundlage, die Reaktionen auf die Krise in Venezuela zu erklären.

1. Der außenpolitische Entscheidungsprozess in Brasilien

Im Gegensatz zu anderen Staaten der Region hatte der Wandel des politischen Systems in Brasilien keine unmittelbaren Auswirkungen auf den institutionellen außenpolitischen Apparat, der hauptsächlich von Außenministerium und Staatspräsident gebildet wird (vgl. van Klaveren 1991:322). Jedoch zwang die zunehmende Interdependenz innerhalb des internationalen Systems im Zuge der Globalisierung zur Einbeziehung weiterer Akteure und zu einer größeren Transparenz des außenpolitischen Entscheidungsprozesses.

a) Das Außenministerium (*Itamaraty*)

In einem Land mit begrenzten außenpolitischen Einflussmöglichkeiten obliegt es dem Außenministerium, Informationen über das internationale Umfeld einzuholen, die aktuellen Machtverhältnisse zu analysieren und die eigenen Ressourcen realistisch einzuschätzen, um einen möglichst hohen Wirkungsgrad des außenpolitischen Handelns zu erzielen (vgl. Rego Barros 1998:19). Das brasilianische Außenministerium (*Itamaraty*) nahm bei der Formulierung und Umsetzung der Außenpolitik lange Zeit eine herausragende Position ein, die vor allem auf einen hohen Grad an Professionalisierung, Homogenität und Kontinuität zurückzuführen war. Die außenpolitischen Entwürfe stammten teilweise aus dem *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais* bzw. der seit 1958 von diesem Institut herausgegebenen Zeitschrift *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), die einen beachtlichen Einfluss "tanto ao pensamento, quanto à prática brasileira nos temas relativos à política externa" [sowohl auf das Denken, als auch auf die Praxis Brasiliens im Bereich der Außenpolitik] ausübte (Oliveira Ribeiro 2000:25).

Auch unter dem Militärregime genoss das *Itamaraty* – im Gegensatz zur übrigen Bürokratie – hohes Ansehen und blieb in seiner Rolle nach 1964 als einzige Institution unangetastet, nicht zuletzt da keine Perzeption einer äußeren Bedrohung bestand, die ein größeres außenpolitisches Engagement des Militärs erfordert hätte (vgl. Selcher 1984:103). Zur Bewahrung seiner Unabhängigkeit trug eine strikte Selbstbeschränkung des Ministeriums bei, das in Fragen der nationalen Sicherheit dem Militär den Vorrang ließ und sorgsam den Rahmen der eigenen Kompetenzen wahrte. Diese bestanden in der Koordinierung der Außenpolitik zwischen den verschiedenen Exekutivorganen und formalen Aufgaben der Repräsentation, während die allgemeinen Richtlinien fallweise von der militärischen Führung vorgegeben, gelegentlich aber auch dem *Itamaraty* überlassen wurden.

Die Organisation des Ministeriums war – zumindest bis 1985 – hierarchisch auf die Person des Außenministers ausgerichtet, geschlossen gegenüber anderen Institutionen und geprägt von einer professionellen Ethik, womit lange Zeit ein hoher Grad an Effizienz erzielt wurde, jedoch um den Preis einer gewissen Erstarrung des Apparats, die eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen seit Beginn der 1980er Jahre erschwerte. Während die demokratische Öffnung (*abertura*) unter Präsident Figueiredo und der Systemwechsel des Jahres 1985 den außenpolitischen Apparat Brasiliens kaum berührten, zwangen die Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen in zunehmendem Maße zu Umgestaltungen sowohl der Inhalte, als auch des Entscheidungsprozesses. Die politisch-diplomatische Ebene der Außenpolitik war angesichts der lateinamerikanischen Schuldenkrise und einer fortschreitenden Öffnung der Wirtschaft nicht mehr wie bisher von der Außenwirtschaftspolitik zu trennen (vgl. Müller 1991:376). Im Laufe der 1980er und 1990er Jahre reagierte das *Itamaraty* auf die neuen Herausforderungen mit einer Flexibilisierung der

internen Strukturen und der Öffnung für wirtschafts- und handelspolitische Fragen in Abstimmung mit anderen Fachministerien. Besonders das Wirtschafts- und das Planungsministerium schalteten sich in die Verhandlungen mit den Industrieländern über Kredite, Investitionen und Technologietransfers ein, während das *Itamaraty* traditionell stärker mit den Entwicklungsländern zusammenarbeitete (vgl. Schirm 1990:46f.). Neue Organe wurden zur Koordinierung komplexer außenpolitischer Angelegenheiten wie der ALCA oder dem Mercosur ins Leben gerufen⁹⁴. Die außenpolitischen Entscheidungen wurden zunehmend im Dialog mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren getroffen, allerdings ohne dass das Außenministerium dabei seine Vorrangstellung preisgegeben hätte.

Mit der Berufung des damaligen brasilianischen Botschafters bei der WTO, Celso Lafer, zum Außenminister im Jahr 2001 wurden die Förderung des Exports und der Zufluss von Investitionen zu außenpolitischen Prioritäten. Mit der Person Lafers verbanden sich Hoffnungen auf einen Strukturwandel in dem noch immer auf Geschlossenheit bedachten Apparat des Ministeriums.

Lafer deverá trabalhar no processo de readequação do *Itamaraty*, ampliando a parte comercial e trazendo mais especialistas e negociadores da iniciativa privada. Isso vai criar uma maior identificação da pasta com a sociedade [Lafer wird am Prozess der Anpassung des *Itamaraty* arbeiten müssen, indem er den Bereich Außenhandel erweitert und mehr private Spezialisten und Geschäftsleute einbezieht. Dies wird zu einer größeren Identifikation der Institution mit der Gesellschaft führen] (OEst, 24.01.2001).

Trotz der Einbeziehung weiterer Akteure in den außenpolitischen Entscheidungsprozess und einer Verlagerung der Prioritäten rückte das Außenministerium jedoch nicht von seinen grundsätzlichen politischen Orientierungen, wie dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Prinzip der Nicht-Intervention ab, die in Artikel 4 der Verfassung von 1988 festgeschrieben sind. Bei aller Professionalität und Autonomie der Institution hing es dabei in entscheidendem Maße von der Person des Staatspräsidenten ab, inwieweit das *Itamaraty* seine außenpolitischen Entwürfe eigenständig umsetzen konnte.

b) Der Staatspräsident (Palácio do Planalto)

Nominell liegt die Verantwortlichkeit für die brasilianische Außenpolitik beim Präsidenten⁹⁵, wird von diesem aber nicht immer in vollem Umfang wahrgenommen. Inwieweit die "diplomacia presidencial" zum Tragen kam hing einerseits von der

94 In den Verhandlungen um die ALCA beispielsweise wurde der Dialog zwischen allen beteiligten Institutionen vom Außenministerium mittels der *Seção Nacional da ALCA* (SENALCA) koordiniert (Rego Barros 1998:21).

95 Siehe Artikel 84 der Verfassung von 1988.

Person des Präsidenten, andererseits von der Art der externen Herausforderungen ab⁹⁶. In jedem Fall erfolgte das außenpolitische Engagement des Präsidenten in enger Abstimmung mit dem Außenministerium, das einen präsidentiellen Sonderberaterstab mit eigenem Personal besetzt. Besonders bei Angelegenheiten, die einen großen politischen Einsatz erforderten, wie dem Abkommen über die Gründung des Mercosur, brachte der Präsident das Gewicht seines Amtes in den außenpolitischen Prozess ein. Nach Jahren relativer Passivität erlangte das Präsidentenamt unter Fernando Henrique Cardoso wieder eine zentrale Rolle in der Außenpolitik. Zahlreiche Initiativen von beachtlicher Tragweite, wie das erste Treffen der südamerikanischen Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000, verdankten sich der "diplomacia presidencial" Cardosos, der mehr Auslandsreisen unternahm als alle seine Vorgänger zusammen (OEst, 01.01.2003) und dessen Leistungen in der Außenpolitik einhellig anerkannt werden⁹⁷.

Bei seinen Entscheidungen wird der Präsident vom Rat der Republik (*Conselho de la República*) unterstützt, der sich aus verschiedenen zivilen und militärischen Mitgliedern zusammensetzt, jedoch in außenpolitischen Fragen nur sehr begrenzte Kompetenzen besitzt. Im Bereich der Sicherheitspolitik steht dem Präsident der Nationale Verteidigungsrat (*Conselho de Defesa Nacional*, ehemals *Conselho de Segurança Nacional*) zur Seite, dem die drei militärischen Minister angehören und der das wichtigste Instrument des Militärs zur außenpolitischen Einflussnahme darstellt. Allerdings spielten in den Jahren seit der Redemokratisierung sicherheits- und geopolitische Themen eine untergeordnete bis marginale Rolle, weshalb das Militär kaum an außenpolitischen Entscheidungen beteiligt war. Über den Nationalen Verteidigungsrat und den Nachrichtendienst besass es aber dennoch einen direkten Kontakt zum Präsidenten und konnte in Einzelfällen auch außenpolitische Unterstützung für militärische Projekte erwirken (vgl. Müller 1991:379f.).

c) Der Kongress

Laut Verfassung von 1988 verfügt auch der Kongress, besonders der Senat, über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Außenpolitik, konnte diese aber bisher nicht zu einer nennenswerten Mitgestaltung des Entscheidungsprozesses nutzen. Das für die präsidentialen Systeme Lateinamerikas charakteristische Übergewicht der Exekutive, an dem auch die in der Verfassung verankerte *balance of power* nichts ändert, sowie ein kaum vorhandener politischer Wettbewerb im Bereich der Außenpolitik führten dazu, dass die Legislative auf ein eigenständiges außenpolitisches Profil verzichtete. Die Repräsentation durch den Präsidenten und die professionelle Abwicklung der diplomatischen Beziehungen durch das Außenministerium dienten der

96 Zur außenpolitischen Rolle des brasilianischen Präsidenten in historischer Perspektive siehe Danese: 1999.

97 "The creativity of Brazilian foreign policy during the administration of President Fernando Henrique Cardoso will be one of the lasting legacies of his government" (Roett 2000:28).

positiven Darstellung des Landes auf der internationalen Ebene. Etwaige Versuche, diese Akteure in ihrem Handlungsspielraum einzuschränken und ihren Politikentwürfen zu widersprechen, hätten den Erfolg und die Kontinuität der brasilianischen Außenpolitik in Frage gestellt.

Ein weitgehendes Desinteresse der Öffentlichkeit trug ebenfalls dazu bei, dass außenpolitische Themen in den politischen Auseinandersetzungen kaum eine Rolle spielten und von den im Kongress vertretenen Parteien nicht aufgegriffen wurden (vgl. Müller 1991:384). Gleichwohl wurden in den letzten Jahren Stimmen laut, die eine engere Abstimmung des *Itamaraty* auch mit der Legislative anmahnten um die Repräsentation aller nationalen Interessen in der Außenpolitik zu gewährleisten (vgl. Souza 2002:91)⁹⁸. Auch von anderen Seiten wurden Anliegen und Forderungen nach einer breiteren Repräsentation an die außenpolitischen Akteure herangetragen.

d) Weitere Akteure

Trotz einer nach wie vor unzureichenden Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, zumal im Bereich der Außenpolitik – einem Phänomen, das mit dem Begriff "pobreza política" umschrieben wird (vgl. Müller 1991:372) –, stieg die Zahl der außenpolitischen Akteure in den letzten Jahren, teils auf Initiative des *Itamaraty* selbst, das sich eine breitere Legitimationsbasis gegenüber den internationalen Verhandlungspartnern verschaffen wollte (vgl. Rego Barros 1998:22), teils aufgrund stärkerer internationaler Verflechtungen und einer erweiterten Agenda. Besonders während der Amtszeit Celso Lafers erfolgte eine enge Abstimmung mit Vertretern der Wirtschaft, und das Außenministerium wurde gemäß einer ökonomischen Schwerpunktsetzung mehr und mehr zu einem Agenten wirtschaftlicher Interessen im Ausland.

Des Weiteren ist auf die Medien zu verweisen, die seit der Redemokratisierung in den politischen Debatten Stellung bezogen und in außenpolitischen Fragen oft andere Akzente setzten als die Regierung. Allerdings sind die außenpolitisch profilierten Medien, allen voran die Tageszeitung *O Estado de São Paulo*, nicht gleichzusetzen mit der öffentlichen Meinung, da sie nur eine in der Regel elitäre Gruppe von Lesern und damit einen sehr geringen Prozentsatz der Bevölkerung repräsentieren. Die öffentliche Meinung als solche spielt in der brasilianischen Außenpolitik keine nennenswerte Rolle, ebenso wie Gewerkschaften oder NGOs.

98 Nach dem Beispiel des US-amerikanischen Kongresses forderte ein brasilianischer Senator mehr Mitsprache in außenpolitischen Angelegenheiten: "O Congresso Nacional deve ter um papel menos passivo do que teve até hoje e mais assemelhado ao papel do Congresso dos EUA. Deve participar junto ao poder executivo na definição da política externa. Deve participar nas comissões de negociação, validando os atos do Executivo, como um parceiro" [Die Rolle des Nationalen Kongresses sollte eine weniger passive sein als das bisher der Fall war und stattdessen stärker der Rolle des Kongresses der USA gleichen. Der Kongress sollte zusammen mit der Exekutive an der Definition der Außenpolitik beteiligt sein. Er sollte an den Verhandlungskommissionen teilnehmen und die Maßnahmen der Exekutive beurteilen, als gleichberechtigter Partner] (Souza 2002:92).

Damit ergibt sich das Bild einer zunehmend differenzierten, aber gleichwohl elitären außenpolitischen Entscheidungsstruktur mit einer begrenzten Anzahl von Akteuren und einem deutlichen Übergewicht der Exekutive, die autonom die Entscheidungen trifft und über die eventuelle Einbeziehung anderer Akteure befindet. Knapp 200 Vertreter dieser "comunidade brasileira de política externa" aus Exekutive, Legislative, der Wirtschaft, den Medien und der Wissenschaft⁹⁹ wurden in einer Studie des unter Außenminister Lambreia gegründeten *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (CEBRI) zwischen Ende 2000 und August 2001 über ihre außenpolitischen Prioritäten sowie über den Grad der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen in der Außenpolitik befragt. Die Ergebnisse der Studie wurden im Mai 2002 vorgestellt. Demnach orientiert sich die brasilianische Außenpolitik nach Ansicht von 57 % der Befragten stark an den Interessen und Ansichten anderer Fachministerien. Die Vertreter der Wirtschaft und der Kommunikationsmedien finden nach Ansicht von 49 %, bzw. 46 % der Befragten Berücksichtigung im außenpolitischen Entscheidungsprozess. Die Meinung des Kongresses (30 %), der Öffentlichkeit (28 %), der NGO's (18 %), der Wissenschaft (14 %) und der Gewerkschaften (6 %) wurden hingegen von der Mehrheit als relativ bedeutungslos für außenpolitische Entscheidungen eingestuft (vgl. Souza 2002:89). Trotz dieser offenbar unzureichenden Repräsentation bekundete eine deutliche Mehrheit von 62 % ihre Zufriedenheit mit der Außenpolitik der letzten Jahre (bei einer negativen Beurteilung von nur 12 % (vgl. Souza 2002:88), was auf einen weitgehenden Konsens hinsichtlich der außenpolitischen Grundorientierungen und Prioritäten hindeutet.

e) Der außenpolitische Diskurs und die außenpolitische Agenda

Die Vorstellung, die Brasilien von sich selbst hatte und hat, von seinen Bedürfnissen und Möglichkeiten gegenüber anderen Staaten, also seine nationale Identität, bildete die konzeptionelle Grundlage für sein Verhalten auf der internationalen Ebene, das hauptsächlich von dem Wunsch bestimmt war, eine aktive Führungsrolle zu spielen. Diese Identität gründete ebenso wie der internationale Führungsanspruch auf dem Bewusstsein eines immensen Territoriums, einer großen Bevölkerung und einer diversifizierten Wirtschaft. Die Erlangung eines entsprechenden Status im internationalen System stellte im Falle Brasiliens nicht nur eine außenpolitische Orientierung dar, sondern war wesentlicher Teil des nationalen Selbstverständnisses, eine Art brasilianisches *manifest destiny*:

99 Nach der Definition des Autors "pessoas que participam do processo decisório e/ou contribuem de maneira relevante para a formação da opinião no tocante às relações internacionais do país" [Personen, die am Entscheidungsprozess mitwirken und/oder in entscheidender Weise zur Meinungsbildung im Bereich der internationalen Beziehungen des Landes beitragen] (Souza 2002:15).

Ele [o Brasil] não pode fugir de desempenhar seu papel internacional [Brasilien kann sich seiner internationalen Rolle nicht entziehen] (Souza 2002:20).

Oder in den Worten des neu gewählten Präsidenten Lula da Silva:

O Brasil precisa fazer como se fosse um botão de rosa, desabrochar di uma vez por todas, assumir sua grandeza e dar a contribuição que tem de dar à América do Sul e ao mundo [Brasilien soll sich verhalten, als wäre es eine Rosenknospe, einmal für immer erblühen, sich seiner Größe bewusst werden und den Beitrag in Südamerika und in der Welt leisten, den es leisten muss] (OEst, 22.01.2003).

Die Vision von interner Entwicklung (*desenvolvimento*) verband sich mit externer Expansion, welche in territorialer Hinsicht im 19. Jahrhundert betrieben wurde und sich im 20. Jahrhundert mit der Konsolidierung des Staatsgebietes und dem Streben nach Einfluss in globalem Maßstab fortsetzte¹⁰⁰. Diese Ambitionen fanden nach dem Ersten Weltkrieg ihren Ausdruck in dem Bemühen um einen ständigen Sitz im Völkerbund und bildeten ein kontinuierliches Merkmal der brasilianischen Außenpolitik bis zu den aktuellen Forderungen nach einem ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat. Als Rückgrad des Aufstiegs von einer regionalen Mittelmacht zu einer globalen Großmacht wurde die Hegemonie in Südamerika angestrebt, wenngleich nicht als konkretes imperialistisches Programm im militärischen Sinne, sondern lange Zeit als rein theoretisches Konzept der "selfaffirmation" (vgl. Calcagnotto 1998:85), und erst in den letzten Jahren in der milderen Variante einer wirtschaftlichen und politischen Integration unter brasilianischer Führung (vgl. Schirm 2000:39; Hofmeister 2002:104). Dieser brasilianische Führungsanspruch erforderte eine ständige politische und intellektuelle Auseinandersetzung mit dem faktischen Hegemon USA sowie dem regionalen Rivalen bzw. Partner Argentinien.

Die oben genannte Studie bestätigt diese Beobachtungen. Fast alle Befragten (99%) erklärten, Brasilien müsse sich stärker in internationalen Fragen engagieren und auf der Basis seiner hoch entwickelten Diplomatie eine seinem Territorium angemessene Führungsrolle spielen (vgl. Souza 2002:5). Von 88 % wurde die Überzeugung vertreten, Brasilien werde in den nächsten zehn Jahren im internationalen

100 "Das Programm des 'Marschs nach Westen' setzt die Kampagne der Gründer der Nation (der Bandeiranten und Sertanistas) durch die Integration moderner kultureller Prozesse fort. [...] Das ist unser Imperialismus. Wir streben nach keinem Stück, das uns nicht gehört; wir sind jedoch für einen Expansionismus, der dem Ziel eines Wachstums innerhalb der nationalen Grenzen entspricht" (Getulio Vargas, Beleg bei Castelo Branco 1983:266 – Unterstreichungen im Original).

System an Bedeutung gewinnen (vgl. Souza 2002:23)¹⁰¹. Unter den außenpolitischen Prioritäten von extremer Bedeutung nahm die Stärkung des Außenhandels mit 73 % den Spitzenplatz ein, gefolgt von der Erhaltung der Demokratie in Südamerika (67%) und dem Ausbau des Mercosur (64 %). An vierter Stelle rangierte mit 63 % das Ziel einer Festigung der regionalen Führungsrolle (vgl. Souza 2002:42).

Ökonomische Fragen dominierten auch die Wahrnehmung externer Bedrohungen: Von 75 % der Befragten wurde der Protektionismus der Industriestaaten als kritische Bedrohung bezeichnet, gefolgt von den technologischen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen Nord und Süd, während der Terrorismus mit 21 % noch deutlich hinter der Bedrohung durch die wirtschaftliche Macht der USA (39 %) lag¹⁰². Unter den externen Mächten waren die USA für 99 % und Argentinien für 96 % der außenpolitischen Akteure Brasiliens von vitalem Interesse (vgl. Souza 2001:36), wobei gegenüber den USA eine distanziert-ambivalente Haltung dominierte: "Não se recusando tudo nem a tudo apoiando" [nicht völlig ablehnend, aber auch nicht völlig unterstützend] (Souza 2001:37).

Die außenpolitischen Prioritäten waren unter der brasilianischen Elite also kaum umstritten, eine Debatte über grundsätzliche Orientierungen existierte nicht. Die Frage nach dem nationalen Interesse, an dem alle außenpolitischen Entscheidungen gemessen werden, wurde in Brasilien weitgehend einheitlich beantwortet, was die Entscheidungsträger im *Palácio do Planalto* und im *Itamaraty* vor Konflikten bewahrte und einen hohen Grad an Effizienz in der Außenpolitik gewährleistete. Bei der Analyse der Reaktionen Brasiliens gegenüber Venezuela wird demnach die Rolle interner Faktoren wie Lobbys, öffentlicher Meinung oder dem Phänomen des *Advertising* in weitaus geringerem Umfang zu berücksichtigen sein, als dies im Zusammenhang mit den USA der Fall war. Von größerem Interesse ist demgegenüber die relative Machtposition des Landes im internationalen System, seine internen Ressourcen und externen Strategien.

Bei einem weitgehenden Konsens über außenpolitische Orientierung und Prioritäten war die in der Außenpolitik zu verfolgende Strategie keineswegs immer unumstritten. Abhängig von der weltpolitischen Lage und der Einschätzung des eigenen Potentials wurde in den letzten Jahrzehnten auf unterschiedliche Ansätze zur Verbesserung der eigenen Position im internationalen System zurückgegriffen. Auch aktuell werden in einigen Bereichen wie der Frage der ALCA und auch in der Beurteilung der venezolanischen Regierung von den verschiedenen Akteuren unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt.

101 Hinsichtlich des Konsenses der brasilianischen Elite über die außenpolitische Grundorientierung hat sich in den letzten Jahrzehnten offenbar nichts geändert. Bereits im Jahr 1976 schrieb der Mitarbeiter des *Foreign Policy Research Institute* in Philadelphia, William Perry: "Virtually without exception, Brazilian elites view the achievement of great-power status as the nation's basic long-range foreign policy goal" (Perry 1976:21f.).

102 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Studie vor dem 11. September 2001 durchgeführt wurde.

Die brasilianische Diplomatie hat ihre Wurzeln in der Ära des Barons von Rio Branco, der in den Jahren 1902 bis 1912 das Amt des Außenministers innehatte und die weitere Außenpolitik Brasiliens im 20. Jahrhundert entscheidend prägte. Der folgende Abschnitt beschränkt sich dennoch auf einen Überblick über die letzten vier Jahrzehnte, um den Zusammenhang zwischen relativer Machtposition und außenpolitischer Strategie Brasiliens bis ins Jahr 2002 nachzuzeichnen.

2. Große Ambitionen bei beschränkten Mitteln: Die brasilianische außen-politische Strategie

Unter rein geopolitischen Gesichtspunkten muss Brasilien als einer der bedeutendsten Staaten der Welt betrachtet werden. Hinsichtlich der Größe des Staatsgebietes nimmt es den fünften Rang weltweit ein und besitzt mit 180 Mio. Einwohnern die sechstgrößte Bevölkerung mit dem achtgrößten BIP der Welt. Außerdem verfügt es über beträchtliche Ressourcen an Bodenschätzen und hydroelektrischen Kapazitäten, sowie ein enormes landwirtschaftliches Potential¹⁰³. Zugleich stehen der brasilianischen Machtentfaltung einige gewichtige Faktoren entgegen. Das riesige Territorium besteht in weiten Teilen aus unbewohnbarem Urwald und konnte bis heute bei weitem nicht voll erschlossen werden. Die Größe der Bevölkerung sagt nur wenig über das nationale Entwicklungspotential aus, da ein Großteil der Einwohner in prekären sozialen Verhältnissen lebt und aufgrund mangelnder Bildung und Kaufkraft kaum einen Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum leisten kann. Hinzu kommt ein Mangel an wichtigen Rohstoffen, vor allem Kohle und Erdöl, was hohe Importkosten verursacht und die Abhängigkeit des Landes von externen Einflüssen verstärkt (vgl. Perry 1976:4). Eine Reduzierung dieser Abhängigkeit und die Nutzbarmachung externer Ressourcen "in order to respond to the internal imperative represented by the challenge of development" standen folglich im Mittelpunkt der außenpolitischen Strategie Brasiliens (Lafer 2000:223).

Zu Beginn der 1960er Jahre wurde unter den Präsidenten Jânio Quadros (1961) und João Goulart (1961 - 1964) eine national-populistische Politik verfolgt, die sich mit einem Streben nach Autonomie in den außenpolitischen Entscheidungen verband, "not being members of any bloc, not even the neutralist bloc"¹⁰⁴, und mit einer bewussten Distanzierung von der Hegemonialmacht USA einherging. Diese Haltung wurde besonders in der Kuba-Frage deutlich, als sich Brasilien dem US-kritischen Block mit Argentinien, Chile, Mexiko, Bolivien und Ecuador anschloss und (erfolglos) gegen den von den USA geforderten Ausschluss Kubas aus der OAS stimmte. Im Zusammenschluss mit anderen Entwicklungsländern sollte die *bargaining power* gegenüber den Industriestaaten des Nordens erhöht werden. In ihren Grundzügen

103 Hierzu ausführlich Katzman: 1981.

104 Jânio Quadros, zitiert bei Roett 1992:186.

stand die "Unabhängige Außenpolitik" Brasiliens zwischen 1961 und 1964 der Bewegung der Blockfreien nahe, die für Entwicklung, Entkolonialisierung, Entmilitarisierung, Selbstbestimmung, ideologischen Pluralismus in der Dritten Welt und die Koexistenz mit dem Ostblock eintrat (vgl. Schirm 1990:32). Eine tatsächliche Autonomie wurde mit dieser außenpolitischen Strategie allerdings nicht erreicht, da die Abhängigkeit von Krediten des IWF und der politische Einfluss der USA die brasilianischen Ambitionen zunichte machten. Mit dem Militärputsch des Jahres 1964 gelangten konservative, anti-kommunistische Kräfte an die Macht, die eine radikale Kehrtwende in der Außenpolitik vollzogen.

a) Die Außenpolitik der Militärregierungen bis 1985

Die dominierende sicherheitspolitische Perspektive der nach 1964 regierenden Militärs unter Präsident Castello Branco begünstigte eine Strategie der "automatischen Allianz" mit den USA (die den Militärputsch unterstützt hatten) zur Verteidigung der Hemisphäre gegen den Kommunismus. Konsequenterweise wurden die diplomatischen Beziehungen zu Kuba bereits zwei Monate nach dem Putsch abgebrochen. Nach wie vor bestand die oberste Priorität der brasilianischen Politik in der Entwicklung des Landes, jedoch nicht mehr mittels einer größtmöglichen Unabhängigkeit, sondern auf der Grundlage innerer und äußerer Sicherheit, was in erster Linie mit der Bekämpfung des Kommunismus an der Seite der USA gleichgesetzt wurde. Die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit entsprang einem geopolitischen Denken, das als "Doktrin der Nationalen Sicherheit" in der 1949 gegründeten Militärakademie *Escola Superior de Guerra* entwickelt wurde. Demnach stützt sich die militärische Macht und damit die nationale Sicherheit auf das wirtschaftliche Potential eines Landes, dessen Entwicklung folglich in den Aufgabenbereich des Militärs fällt (vgl. Castelo Branco 1983:288f.). Gleichzeitig rechtfertigte diese Doktrin eine enge Anbindung an die USA auch im Interesse der brasilianischen Wirtschaftselite, die von massiv aufgestockten Beihilfen und verschiedenen bilateralen Abkommen profitierte (vgl. Schirm 1990:34; Cervo/Bueno 1992:338).

In der Tat erlebte Brasilien in den Jahren der Militärdiktatur ein Wirtschaftswunder, das in den Jahren zwischen 1968 und 1974 mit durchschnittlichen Wachstumsraten des BIP von 11,5 % seinen Höhepunkt erreichte und bei den militärischen und zivilen Eliten die Hoffnung auf eine Revision der bestehenden internationalen Machtverhältnisse zugunsten Brasiliens verstärkte (vgl. Schirm 1990:37). Mit Blick auf die fortdauernde Abschottung des US-amerikanischen Marktes und den Konflikt um das brasilianische Atomprogramm – Brasilien weigerte sich 1968, den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag zu unterzeichnen – erwies sich aber die Rolle eines "Juniorpartners" der USA zunehmend als untauglich für die Entwicklung der "Grandeza Nacional" (vgl. Schirm 1990:36). Die revisionistischen Tendenzen der brasilianischen Außenpolitik widersprachen der als *status-quo*-orientiert empfundenen Posi-

tion der USA, die in den Augen der brasilianischen Elite darauf bedacht waren, die herrschende Konstellation der internationalen Machtverhältnisse und den eigenen Hegemonialstatus im Westen "einzufrieren" (Perry 1976:24). Die Definition der eigenen Interessen einzig unter Maßgabe des Ost-West-Konfliktes wurde den Bedürfnissen und Realitäten eines in vielerlei Hinsicht nach wie vor der Dritten Welt zugehörigen Landes nicht gerecht.

Mit dem turnusmäßigen Wechsel der militärischen Führung im Jahr 1967 und der Präsidentschaft von Costa e Silva gelangte eine Fraktion des Militärs an die Macht, die nach innen stärker autoritär agierte und nach außen eine nationalistische Wirtschaftspolitik betrieb, deren Konzeption den Interessengegensatz entlang einer Nord-Süd-Achse einbezog, jedoch ohne dabei von ihrer anti-kommunistischen Orientierung abzuweichen. An die Stelle der "automatischen Allianz" trat ein außenpolitischer Universalismus zur Erschließung neuer Absatzmärkte, der auch wieder verstärkt die Länder der Dritten Welt und die lateinamerikanische Umgebung einschloss, während intern vor allem dem (befürchteten) Ausverkauf des Landes an ausländische Konzerne entgegengetreten wurde (vgl. Schirm 1990:37).

A finalidade é colocar a ação diplomática a serviço do desenvolvimento mediante o máximo aproveitamento das oportunidades que o setor externo possa oferecer à aceleração do progresso e à modernização do país [Ziel ist es, das diplomatische Agieren in den Dienst der Entwicklung zu stellen, indem die Möglichkeiten, die das internationale Umfeld für die beschleunigte Modernisierung des Landes bietet, möglichst effektiv genutzt werden].¹⁰⁵

Den Bemühungen um eine unabhängige, pragmatische Außenpolitik waren aber Grenzen gesetzt, die in der Regel durch die Interessen der USA definiert wurden, wie der Streit um den Export von löslichem Kaffee zeigte, in dem Brasilien schließlich den US-amerikanischen Forderungen nachgeben musste (vgl. Schirm 1990:36).

Mit dem beeindruckenden wirtschaftlichen Wachstum zwischen 1967 und 1974 wuchs auch das brasilianische Selbstbewusstsein und das Gefühl, der Ersten Welt näher zu sein als der Dritten. Brasilien sah sich als gleichwertiger Mitbewerber der Industriestaaten um Einfluss im internationalen System und forderte im Namen einer größeren internationalen Gerechtigkeit seinen Platz unter den Großmächten:

Nosso país se recusa a crer que a história se desenvolve necessariamente em benefício de uns e em prejuízo de outros [Unser Land weigert sich anzuerken-

105 José de Magalhães Pinto, brasilianischer Außenminister, in einem Positionspapier aus dem Jahr 1967, zitiert bei Cervo/Bueno 1992:344f.

nen, dass die Geschichte sich zwangsläufig zum Vorteil der einen und zum Nachteil der anderen entwickelt].¹⁰⁶

In der Literatur wird behauptet, diese Haltung hätte eine "Distanzierung und Dissoziation von der Dritten Welt zur Folge" gehabt (Schirm 1990:38). Gleichwohl nannte im Jahr 1972 der damalige Außenminister, Gibson Barbosa, als vorrangige Ziele der Außenpolitik neben der Veränderung des internationalen wirtschaftlichen und machtpolitischen *status quo* die aktive Solidarität mit den in der Entwicklung begriffenen Völkern (vgl. Cervo/Bueno 1992:347). Zwar waren die Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten unter Präsident Médici durch eine aggressive und expansionistische Rhetorik belastet, doch wurde mit dem Ziel "Brasil Grande Potência" vor Augen die tercermundistische Option keineswegs aufgegeben.

Die Strategie einer unabhängigen Außenpolitik – verstanden als "verantwortungsvoller Pragmatismus"¹⁰⁷, nicht als US-kritische Ideologie im Sinne Goularts (vgl. Barrios 1999:103f.) – setzte sich auch unter der Präsidentschaft von Ernesto Geisel zwischen 1974 und 1979 und der Federführung seines Außenministers Azeredo da Silveira fort. Die Öl-Krise von 1973 hatte dem brasilianischen Wirtschaftswunder ein Ende gesetzt und die Abhängigkeit des Landes von externen Entwicklungen deutlich werden lassen. Die Versorgung mit Rohstoffen und Energie für eine expandierende Wirtschaft stand folglich an erster Stelle der außenpolitischen Agenda und wurde, wie im Falle des brasilianischen Atomprogramms, notfalls auch im Konflikt mit den USA verfolgt (vgl. Schirm 1990:42). Hingegen wurden angesichts einer veränderten weltwirtschaftlichen Lage und infolge abnehmender interner politischer Spannungen ideologische Elemente (abgesehen von einem unveränderten Streben nach *Grandeza*) aus der Außenpolitik verbannt. Das Programm einer außenabhängigen ökonomischen Entwicklung – die Mittel zum Import von *Knowhow* und Kapitalgütern mussten über den Export erwirtschaftet werden – zwang zu außenpolitischen Arrangements¹⁰⁸, widersprach aber gleichzeitig den nationalistischen Autonomiebestrebungen der Militärs. Das Ziel einer weiteren Verringerung der Abhängigkeit von den USA konnte nicht über ein selbsttragendes ökonomisches System erreicht werden, sondern nur über eine Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen, wobei die Industrieländer vor allem für den Technologietransfer benötigt wurden, während die Länder der Dritten Welt als potentielle Exportmärkte von Interesse waren (vgl. Schirm 1990:43ff.).

106 Präsident Médici im Jahr 1970, zitiert bei Cervo/Bueno 1992:346.

107 "In many instances this stance took the form of opportunism and a sharp awareness of national vulnerabilities which avoided confining obligations and long-term commitments" (Selcher 1984:103).

108 Die Abhängigkeit der brasilianischen Wirtschaft von Erdölimporten wirkte sich beispielsweise direkt auf die Haltung Brasiliens im Nahostkonflikt aus. Nachdem bis 1974 eine eher pro-israelische Politik betrieben wurde, wurde nach 1974 eine pro-arabische Haltung eingenommen, um die Öllieferungen aus dem Nahen Osten sicher zu stellen (Schirm 1990:41).

Im Unterschied beispielsweise zur Strategie der zeitgleich in Peru regierenden Militärs wurde in Brasilien eine Annäherung an den sozialistischen Block nicht als außenpolitische Alternative und Druckmittel gegenüber den USA in Erwägung gezogen. Stattdessen rückten gegen Ende der Präsidentschaft Geisels die Staaten Südamerikas zunehmend ins Blickfeld der brasilianischen Außenpolitik. Sowohl hinsichtlich einer infrastrukturellen Erschließung des Amazonasbeckens, als auch unter energiepolitischen Aspekten bot sich eine verstärkte Zusammenarbeit mit den hispanoamerikanischen Nachbarn an. Auf Initiative Geisels und seines Außenministers Silveira begannen im November 1976 Verhandlungen mit den übrigen Amazonasanrainern über eine integrierte physische Infrastruktur im Amazonas-Tiefland, die 1978 erfolgreich abgeschlossen wurden (vgl. Roett 1992:193). Zugleich musste Brasilien angesichts einer verschlechterten wirtschaftlichen Situation zunehmend von seiner auf Autonomie angelegten außenpolitischen Strategie abrücken und regionale Partner zur Lösung drängender ökonomischer Probleme suchen.

Das Jahr 1979 markierte einen Wendepunkt in der brasilianischen Entwicklung und entsprechend in der Außenpolitik, die hinsichtlich ihrer Ambitionen deutliche Abstriche machen musste (vgl. Selcher 1984:101). Am Ende der Präsidentschaft Geisels stand die Weltwirtschaft nach der zweiten Ölkrise vor einer schweren Depression, die voll auf die verwundbare brasilianische Wirtschaft durchschlug und zusammen mit der lateinamerikanischen Verschuldungskrise den außenpolitischen Autonomiegewinn der zurückliegenden Jahre zunichte machte. Die in den 1970er Jahren hauptsächlich zur Finanzierung staatlicher Unternehmen und Großprojekte angehäuften Auslandsschulden von ca. 50 Mrd. US \$ im Jahr 1979 wuchsen zu Beginn der 1980er Jahre sprunghaft bis auf über 100 Mrd. US \$, nicht zuletzt aufgrund einer Hochzinspolitik der US-Regierung unter Ronald Reagan, welche beinahe eine Verdreifachung der von den Schuldner-Ländern zu entrichtenden Zinsen nach sich zog (vgl. Cervo/Bueno 1992:395). Damit wurde ein Großteil der Deviseneinkünfte Brasiliens vom Schuldendienst absorbiert und stand nicht mehr für Investitionen zur Verfügung. Die brasilianische Wirtschaft schrumpfte im Jahr 1981 um 4,4 %, nach einer Phase ausgeprägten Wachstums mit einer Rate von 9,7 % noch im Jahr 1980¹⁰⁹. Hinzu kam ein verstärkter Protektionismus der Industriestaaten, der die Probleme der brasilianischen Wirtschaft zusätzlich verschärfte.

Der gewaltige Ressourcentransfer an ausländische Gläubiger ließ das interne Potential Brasiliens schwinden und verlangte eine grundlegende Neuorientierung der außenpolitischen Strategie, die sich nun wieder der Dritte-Welt-Perspektive annäherte, in einer Frontstellung gegenüber den Industriestaaten, insbesondere den USA, denen wirtschaftliche Zugeständnisse abgerungen werden sollten (vgl. Schirm 1990: 54). Man zog es vor, als "o primeiro país do Terceiro Mundo e não o último do Pri-

109 Für die makroökonomischen Eckdaten seit 1980 siehe Dresdner Bank Lateinamerika: www.dbla.de.

meiro Mundo" [das erste Land der Dritten Welt und nicht das letzte der Ersten Welt] (*Veja*, 11.12.2002) zu gelten. Inhaltlich dominierten ökonomische Fragen die Außenpolitik, während hinsichtlich der Mittel noch stärker auf multilaterale Foren zurückgegriffen wurde (vgl. Cervo/Bueno 1992:388).

Die USA stellten angesichts einer hartnäckigen Ost-West-Perspektive, der Interventionspolitik in Mittelamerika und wegen handelspolitischer Differenzen eine zunehmend unattraktive außenpolitische Option dar. Der unter Präsident Figueiredo zu Beginn der 1980er Jahre eingeleitete Prozess der Redemokratisierung in Brasilien fiel zusammen mit der Rückkehr Argentinien zur Demokratie und begünstigte eine Annäherung zwischen beiden Staaten, welcher bisher die geopolitischen Steckenpferde der Militärs im Weg gestanden hatten (vgl. Roett 1992:194f.). Der subregionale Integrationsprozess, der unter Ernesto Geisel eingeleitet worden war, gewann in den 1980er Jahren an Dynamik und entwickelte sich zunehmend zu einem Eckpfeiler der brasilianischen außenpolitischen Strategie.

Mit dem Ende der Militärherrschaft im Jahr 1985 übernahmen Zivilisten auch in der Außenpolitik das Ruder, ohne allerdings von der pragmatischen und ökonomisch dominierten Linie der Vorgängerregierungen abzuweichen. Außenpolitisch stellte also der Übergang zur Demokratie in Brasilien keine Zäsur dar, umso weniger, als das Militär in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten keine einheitliche Strategie verfolgt, sondern seine Politik jeweils den internen Entwicklungen und externen Zwängen angepasst hatte. Verschiedene Fraktionen innerhalb der militärischen Führung brachten unterschiedliche ideologische Orientierungen in den außenpolitischen Entscheidungsprozess ein, verfolgten aber in jedem Fall ein wirtschaftlich definiertes nationales Interesse. Die Anbindung an die USA entsprang nur in den ersten Jahren nach 1964 einer ideologischen Motivation, während später eine pragmatische Abwägung von Interessen und Optionen vorgenommen wurde. Unverkennbares Merkmal der brasilianischen Außenpolitik war eine revisionistische Haltung gegenüber dem internationalen System, vor allem hinsichtlich der herrschenden ökonomischen Verhältnisse. Dabei schwankte die brasilianische Außenpolitik zwischen einer "subimperialen" Strategie im Windschatten der USA¹¹⁰ und einer Führungsrolle im Kreis der Entwicklungsländer. Nach 1985 setzten die demokratischen Regierungen diese Politik fort. Die Gliederung des Kapitels folgt somit der Chronologie der Systemwechsel, ohne dabei einen unmittelbaren Zusammenhang mit der außenpolitischen Strategie zu unterstellen.

110 Der Begriff "Subimperialismus" bezog sich auf den vor allem von Argentinien erhobenen Vorwurf, Brasilien folge im Bündnis mit den USA eine Hegemonialstellung in Südamerika (Lohbauer 2002:147).

b) Die außenpolitische Strategie Brasiliens nach dem Systemwechsel von 1985

In Fortführung des "verantwortlichen Pragmatismus" bemühte sich die Regierung von José Sarney nach 1985, den hohen Diversifizierungsgrad der brasilianischen Außenbeziehungen zu erhalten. Nachdem auch Europa nicht das erhoffte Vehikel für den Aufstieg Brasiliens zur Großmacht darstellte, wurden die Beziehungen zur Dritten Welt noch intensiviert, erwiesen sich aber wegen der auch in den übrigen Entwicklungsländern herrschenden Krise als ungenügende außenwirtschaftliche Alternative.

Im Gegensatz zu den Militärs setzten die demokratischen Akteure in den 1980er Jahren verstärkt auf die "sowjetische Karte" und distanzieren sich noch mehr von den USA (vgl. Barrios 1999:109) – eine Strategie, die sich am Vorabend des Zusammenbruchs der Sowjetunion als reichlich verspätet herausstellte. Mit der Normalisierung der Beziehungen zu Kuba, der Annäherung an den Ostblock und den Versuchen, der unilateralen, undifferenzierten Interventionspolitik der USA multilaterale Initiativen (wie die *Contadora*-Gruppe während des Zentralamerika-Konflikts) entgegenzusetzen, verfolgte Brasilien auch weiterhin seine unabhängige Linie, jedoch ohne dem Ziel der Autonomie wirklich näher zu kommen (vgl. Schirm 2000:52). Einzig das Projekt der subregionalen Integration auf der Basis einer Annäherung an Argentinien schritt voran und bot eine viel versprechende außenpolitische Perspektive, allerdings um den Preis, dass die brasilianischen Großmacht-Ambitionen bis auf weiteres zurückgestellt werden mussten (vgl. Barrios 1999:111).

Nachdem Brasilien trotz erheblichen Drucks aus Europa und den USA im Falkland-Konflikt klar zugunsten Argentinien Stellung bezogen hatte, war das traditionelle gegenseitige Misstrauen einem gestärkten Vertrauensverhältnis gewichen, auf dem die weitere Annäherung aufbaute (vgl. Lohbauer 2002:159). Bei einem als historischer Wendepunkt eingestuften Besuch von Präsident Sarney in Argentinien im Jahr 1986 wurde ein Rahmenabkommen über die Gründung eines gemeinsamen Marktes unterzeichnet. Es folgten weitere Kooperationsabkommen, denen sich bald auch Uruguay anschloss, und die 1991 in die Gründung des Mercosur mündeten.

Mit der wirtschaftlichen Integration des *Cono Sur* – einem gemeinsamen Außenzoll und der Angleichung der Steuersätze – folgten die beteiligten Länder Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay einer Dynamik der Handelsliberalisierung, die im Gefolge der Demokratisierungswelle – beschleunigt durch die NAFTA und die "Enterprise for the Americas Initiative" – die gesamte Hemisphäre erfasste. Hatte sich Brasilien in den 1980er Jahren noch zögerlich den gemeinsamen Initiativen der lateinamerikanischen Staaten angeschlossen, so wuchs in den 1990er Jahren das Bedürfnis, die Gestaltung der Integrationsprojekte in der Hemisphäre nicht anderen, speziell den USA, zu überlassen, sondern selbst eine aktive Führungsrolle – in der

Region ebenso wie in globalem Maßstab¹¹¹ – zu spielen um die Wahrung der eigenen Interessen sicherzustellen und der Gefahr der Isolation zu begegnen¹¹².

Von einschneidender Bedeutung für die außenpolitische Strategie Brasiliens am Ende des 20. Jahrhunderts waren weniger die veränderten Machtverhältnisse im internationalen System, von denen Brasilien nicht direkt betroffen war, als vielmehr die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen der Globalisierung und die wachsende Interdependenz in den internationalen Beziehungen. Das Ende des Kalten Krieges war insofern relevant, als die Dominanz der USA als letzter verbleibender Supermacht nicht mehr zu bestreiten war und eine teilweise konfliktive Politik der Distanzierung endgültig nicht mehr opportun erschien.

Die neue brasilianische Regierung unter Präsident Fernando Collor de Mello revidierte nach 1990 die interne Entwicklungsstrategie und entsprechend auch die Außenpolitik der Vorgängerregierungen, indem sie einen Ausgleich mit den USA in den umstrittenen Bereichen der Exportförderung und der Marktreserven – das Informatikgesetz, das den brasilianischen Markt gegen Computerimporte abschottete, wurde 1992 nicht verlängert – suchte. Dies bedeutete aber keineswegs eine Wiederbelebung der "automatischen Allianz" oder eine vorbehaltlose Akzeptanz der US-amerikanischen Hegemonie¹¹³. Vielmehr wurde die brasilianische Außenpolitik von einer Perzeption des Umbruchs im internationalen System beherrscht, dem mit einer Neudefinition der zwischenstaatlichen Beziehungen auf der Basis von Multilateralismus und internationalem Recht zu begegnen sei (vgl. IPRI 1993:133ff). Innerhalb Lateinamerikas fand diese Haltung ihren Ausdruck in einem verstärkten Engagement Brasiliens in der so genannten Rio-Gruppe, einem aus der Contadora-Gruppe hervorgegangenen "permanent mechanism of political consultation and cooperation" unter Beteiligung fast aller lateinamerikanischen Staaten (Roett 1992:199).

In ihrer Substanz blieb die brasilianische Diplomatie der Linie des verantwortlichen Pragmatismus treu, allerdings in einer modifizierten Variante, die sich den neuen globalen Rahmenbedingungen anpasste und noch stärker die Begrenztheit der eigenen Mittel in Rechnung stellte. Die Ziele bestanden unverändert in einem Transfer von *know how*, einem verbesserten Zugang zu den Märkten der Industrieländer und

111 "If the country was previously able to construct, with reasonable success, its possible degree of autonomy through a relative distancing from the world, then at the turn of the millennium this autonomy, necessary for development, can only be achieved through active participation in the elaboration of norms and codes of conduct for the governance of world order" (Gelson Fonseca Jr., Beleg bei Lafer 2000:129f.).

112 "Se não tentarmos [...] atitudes de liderança, seremos necessariamente 'liderados' por quem ousar mais" [Wenn wir keine Führungsrolle wagen, werden wir zwangsläufig 'geführt' von denen, die sich mehr zutrauen] (IPRI 1993:47).

113 [Das Verhältnis zu den USA] "não seria necessariamente de 'enfrentamento' (se a agenda fosse divergente) ou de 'alinhamento' (se fosse convergente), mas certamente seria um encontro com ramificações complexas e delicadas" [muss nicht unbedingt 'konfrontativ' (im Falle unterschiedlicher Interessen) oder 'konform' (im Falle konvergierender Interessen) sein, sondern vielmehr ein Verhältnis mit vielschichtigen und subtilen Beziehungen] (IPRI 1993:47).

der Erschließung neuer Exportmärkte in den übrigen Weltregionen. Mit den Folgen der Asienkrise im Jahr 1999 wurden die Schattenseiten der Globalisierung evident und verstärkten die brasilianischen Bemühungen um wirksamere internationale Kontrollmechanismen im Bewusstsein, dass

the country's 'specific interests' are more then ever linked to its 'general interests' in the workings and dynamics of the world order (Lafer 2000:229).

Brasilien verstand sich als *global player*, der nicht nur seine begrenzten Eigeninteressen verfolgt, sondern ebenso wie andere "monster countries" Verantwortung in globalem Maßstab übernehmen muss:

Given the size of his territory [...]; its population [...]; and its GDP [...], Brazil is naturally involved in the shaping of the internatitonal order (Lafer 2000:208).

In den Beziehungen zu seiner unmittelbaren südamerikanischen Umgebung (*circunstância*)¹¹⁴ wollte Brasilien seine globale Vision von Legalismus und Multilateralismus zuerst verwirklichen – ein Projekt, das unter Fernando Henrique Cardoso an Konturen gewann.

Die von Cardoso mit Nachdruck verfolgte Integration des südamerikanischen Subkontinents diente als Gegenentwurf zu einer exklusiven Weltordnung und als mögliches Gegengewicht zu den USA in einer multipolaren Welt (vgl. Hakim 2002a:153). Vor allem aber sollte die wirtschaftliche Entwicklung der Region gefördert und eine größere *bargaining power* bei den Verhandlungen über die ALCA gewährleistet werden¹¹⁵. Die subregionale wirtschaftliche Integration wurde in Brasilien als eine Vorstufe zur stärkeren Eingliederung des Landes in die globalen Märkte betrachtet (vgl. Calcagnotto 2002:92). Die weitere Konsolidierung und Stärkung des Mercosur rangierte zu Beginn der ersten Amtszeit Cardosos im Jahr 1995 an erster Stelle der außenpolitischen Ziele Brasiliens und sollte den Weg für die Fusion mit der *Comunidad Andina de Naciones* (CAN) zu einer südamerikanischen Freihandelszone (ALCSA) ebnen (vgl. Lohbauer 2002:163).

Diese im Jahr 1994 erstmals vorgestellten Pläne erfuhren mit dem ersten südamerikanischen Gipfeltreffen in Brasília im Jahr 2000 einen entscheidenden Impuls. Die historische Bedeutung dieses Treffens, das mit zahlreichen Beschlüssen über energie- und verkehrstechnische Infrastrukturprojekte endete, wurde von den Beteiligten ebenso wie von externen Beobachtern einhellig hervorgehoben (vgl. Nolte 2002:

114 Zur Bedeutung der *circunstância* nicht nur als geographischem Begriff, sondern als philosophischem Konzept siehe Lohbauer 2002:146.

115 Unter den außenpolitischen Akteuren in Brasilien überwog im Jahr 2001 die Ansicht, dass die Stärkung des Mercosur vor allem der Vergrößerung des "poder de barganha" dient (Souza 2001:47).

12f.). Die erfolgreiche Initiative Cardosos unterstrich den Anspruch Brasiliens auf eine aktivere Rolle in Südamerika, und auch die übrigen südamerikanischen Staaten akzeptierten zunehmend die Wandlung Brasiliens vom potentiellen Hegemon zum "ehrliehen Makler"¹¹⁶ (vgl. Calcagnotto 2002:92). Die wichtigste Bewährungsprobe für den brasilianischen Einfluss in Südamerika stellten aber die Verhandlungen über die ALCA dar, die in den 1990er Jahren stagniert hatten, jedoch unter dem neuen US-Präsidenten George Bush jr. in die entscheidende Phase traten.

Während die USA den ALCA-Prozess möglichst zügig abschließen und eine schnelle Anpassung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften an US-amerikanische Standards erreichen wollten, bestand Brasilien auf einer vorrangigen Vertiefung der subregionalen Integration, auch auf der politischen Ebene, und einer langsamen, schrittweisen Anpassung der eigenen Wirtschaft um möglichen negativen Auswirkungen der Marktöffnung vorzubauen (vgl. Nolte 2002:13)¹¹⁷. Beide Seiten versuchten, die Staaten Lateinamerikas, und besonders Südamerikas für ihre Position zu gewinnen und in bilateralen Kooperationen an sich zu binden.

Die Integrationsprojekte in Südamerika – Mercosur, CAN, ALCSA – standen also, jedenfalls aus brasilianischer Perspektive, in Konkurrenz zu den Vorstellungen der USA in Bezug auf die ALCA und ihre Strategie, in bilateralen Verhandlungen einzelne Staaten aus der südamerikanischen Phalanx und speziell dem Mercosur heraus zu brechen (vgl. Nolte 2002: 16f., 27). Dank ihres wirtschaftlichen und politischen Übergewichts verfügten die USA dabei über erheblich bessere "Argumente" als Brasilien, das seine schwächere Position durch eine möglichst kohärente und glaubwürdige außenpolitische Strategie zu kompensieren suchte. Diese basierte auf den traditionellen Elementen der brasilianischen Außenpolitik wie dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Prinzip der Nicht-Intervention, beinhaltete darüber hinaus aber auch ein Bekenntnis zur Demokratie in Lateinamerika, das laut Cardoso explizit jede normative Bewertung ausschloss:

O Brasil não vai se pôr na posição de guarda do mundo. Não vamos assumir a posição de potência regional, que vai ditar normas [Brasilien strebt keine Position des Weltpolizisten an. Wir werden keine Position einer Regionalmacht einnehmen, die irgendwelche Normen vorschreibt] (OEst, 08.06.2000).

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 wurde auf Initiative Brasiliens – in seiner Rolle als südamerikanische Führungsmacht – Artikel 3 des Rio-Vertrages

116 Neben der Rolle des Wortführers in regionalen Angelegenheiten gegenüber den USA tat sich Brasilien auch als Vermittler in zwischenstaatlichen Konflikten hervor, beispielsweise im Fall Ecuadors und Perus, die ihre Grenzstreitigkeiten unter Vermittlung Brasiliens im Jahr 1998 beilegen.

117 "Brasilien ist das Land, das am meisten als Folge einer desorganisierten und asymmetrischen Öffnung bzw. einer 'vorzeitigen' ALCA zu verlieren hätte" (Lohbauer 2002:162); vgl. auch Calcagnotto 2002:97f.

(*Interamerican Treaty of Reciprocal Assistance*) angerufen und damit der gemeinsame Verteidigungsfall festgestellt. An der außenpolitischen Orientierung Brasiliens änderte sich aber wenig. Die kritische Haltung gegenüber den USA blieb ebenso bestehen wie das Ziel einer Revision des internationalen Systems. In Anspielung auf das in der lateinamerikanischen Literatur sehr virulente kulturgeschichtliche Motiv des Gegensatzes zwischen Zivilisation und Barbarei bemerkte Fernando Henrique Cardoso in einer Rede vor der französischen Nationalversammlung am 30.10.2001:

A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária [Die Barbarei ist nicht nur die Feigheit des Terrorismus, sondern auch die Intoleranz oder die Ausübung unilateraler Politiken in globalem Maßstab]¹¹⁸.

Die revisionistischen Tendenzen Brasiliens bezogen sich also, wie bereits unter den Präsidenten Costa e Silva und Sarney, auf das internationale System als solches und nicht lediglich auf die Verbesserung der eigenen Position innerhalb des bestehenden Systems, wie sie in den 1970er Jahren angestrebt wurde. Erstere Orientierung korrelierte mit einer Suche nach Partnern in den Reihen der Entwicklungsländer oder aktuell in der lateinamerikanischen Umgebung, während letztere mit einer stärkeren Anlehnung an die Industriestaaten einherging (vgl. Schirm 2000:38). In jedem Fall war die Außenpolitik der Mittelmacht Brasilien, entsprechend den internen sozialen Gegensätzen, geprägt von einer tiefen Ambivalenz zwischen Erster und Dritter Welt. Die Ambitionen des potentiellen "giant" scheiterten regelmäßig an den "clay feet" interner struktureller Defizite. Die aktuelle Strategie der subregionalen Integration diente einerseits der Kompensation unzureichender eigener Machtressourcen, erschwerte aber andererseits die notwendigen internen Strukturanpassungen, die (wie die Abwertung des Real Ende der 1990er Jahre) oftmals den Interessen der Nachbarstaaten widersprachen (OEst, 05.09.1999).

Die anspruchsvolle Aufgabe der brasilianischen Diplomatie bestand also darin, die internen Notwendigkeiten mit den externen Optionen in Einklang zu bringen und die begrenzten Machtmittel des Landes möglichst effektiv zu nutzen. Der machtpolitische Ansatz, der (hauptsächlich auf der Ebene des politischen Diskurses) lange Zeit die regionale Außenpolitik Brasiliens bestimmt hatte, wurde offenbar endgültig zugunsten einer Politik der *soft power* in Form von Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit (vgl. Lafer 2000:230) aufgegeben. Die Krise in Venezuela stellte somit besonders nach den verstärkten südamerikanischen Integrationsbemühungen der letzten

118 Die Rede Cardosos ist verfügbar über die Homepage der Universidade de Brasília: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/re/discpr/2001/3419.pdf> (letzter Zugriff am 11.08.2003).

Jahre und den damit verbundenen DemokratieklauseIn einen Testfall für die außenpolitische Strategie und den regionalen Führungsanspruch Brasiliens dar.

3. Die Krise in Venezuela im Jahr 2002 aus der Sicht Brasiliens

In seiner Ansprache an die versammelten südamerikanischen Staats- und Regierungschefs am 26. Juli 2002 in Guayaquil beschwor Fernando Henrique Cardoso die Vision Bolívars von einer südamerikanischen Nation, die es über alle Differenzen hinweg zu verwirklichen gelte¹¹⁹. Mit der historischen Referenz an Bolívar näherte sich Cardoso den revolutionären Ideen seines venezolanischen Amtskollegen Hugo Chávez an, dessen "bolivarianisches" Projekt ebenfalls eine Integration der südamerikanischen Staaten beinhaltete. Damit schien zumindest eine oberflächliche Konvergenz der außenpolitischen Interessen zwischen der brasilianischen und der venezolanischen Regierung zu bestehen. Zugleich machte Cardoso aber deutlich, dass die brasilianische Außenpolitik nicht allein von spezifischen Interessen geleitet werde, sondern – als Teil der auf Kontinuität und Glaubwürdigkeit basierenden außenpolitischen Strategie Brasiliens – allgemeinen Werten wie der Verteidigung der Menschenrechte, der Demokratie, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Förderung der sozialen Entwicklung verpflichtet sei (vgl. Cardoso 2001:6). Inwieweit diese grundlegenden Orientierungen in Verbindung mit den brasilianischen Interessen in Venezuela bei den Reaktionen auf die Krise des Jahres 2002 zum Tragen kamen, soll in den folgenden Abschnitten geklärt werden.

a) Die Bedeutung Venezuelas für Brasilien

Die Ansichten über die venezolanische Regierung waren auch in Brasilien gespalten. Abhängig von verschiedenen Interessen und Wahrnehmungsmustern betonten einzelne Gruppen in Brasilien die widersprüchlichen Eigenarten der chavistischen Bewegung unterschiedlich stark und divergierten entsprechend in ihrer Bewertung. In den Augen der Landlosenbewegung (MST) beispielsweise stellte das venezolanische Agrargesetz ein Musterbeispiel für staatliche Umverteilung dar, wie es von dieser Organisation auch in Brasilien mit oftmals radikalen Mitteln angestrebt wird. Von dieser Gruppe erfuhr Hugo Chávez ebenso wie von den versammelten Globalisierungsgegnern auf dem "Weltsozialforum" in Porto Alegre im Januar 2003 uneingeschränkte Unterstützung (OEst, 16.04.2002; 26.01.2003). Von konservativen Kreisen wurde hingegen auf die Verbindungen der venezolanischen Regierung zur kolumbianischen Guerilla und die zweifelhafte Solidarisierung mit dem venezolanischen Terroristen "Carlos" verwiesen (OEst, 03.02.2002). Die etatistischen Züge der venezolanischen Wirtschaftspolitik und die Nähe Chávez' zu Fidel Castro wiederum

119 Verfügbar über die Homepage des brasilianischen Außenministeriums:
<http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/ingles/default.htm> (letzter Zugriff am 10.04.2003).

riefen die Ablehnung der brasilianischen Unternehmer und der in ökonomischen Fragen sensiblen Presse hervor. Ein eigentliches Lobbying der Wirtschaft im Zusammenhang mit Venezuela fand aber nicht statt, da durch die Regierung Chávez keine konkreten ökonomischen Interessen bedroht waren¹²⁰, während die übrigen Gruppen keinen nennenswerten Einfluss auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess besaßen. Ohnehin orientierte sich die Haltung der brasilianischen Regierung gegenüber Venezuela nicht an Partikularinteressen sondern an einem allgemein akzeptierten nationalen Interesse.

Im Gegensatz zu den meisten zwischenstaatlichen Beziehungen in Lateinamerika war das Verhältnis zwischen Brasilien und Venezuela seit Mitte des 19. Jahrhunderts frei von Grenzkonflikten. Erst in jüngster Vergangenheit sorgte das Vordringen illegaler Goldgräber für Spannungen in der Region Roraima, die jedoch rasch beigelegt werden konnten. Abgesehen davon hat in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen eine seit der Unabhängigkeit beispiellose Annäherung zwischen beiden Staaten stattgefunden. Während Brasilien lange Zeit sein Augenmerk auf die La Plata-Region gerichtet hatte, lag der geographische Schwerpunkt der venezolanischen Interessen in der Karibik, weshalb beide Staaten jahrzehntelang kaum Notiz voneinander nahmen. Dies änderte sich schlagartig in den 1990er Jahren mit dem Treffen zwischen den Präsidenten Itamar Franco und Rafael Caldera und der Unterzeichnung des Protokolls von La Guzmanía, womit eine verstärkte Kooperation unter anderem in den Bereichen Energie, Kultur und Umwelt vereinbart wurde. Seitdem wuchs der Wirtschaftsaustausch auf ein Volumen von ca. 2 Mrd. US \$ im Jahr 2000 (vgl. Mendible 2001:4).

Besonders im Hinblick auf die brasilianische Integrationsstrategie besaß Venezuela wegen seiner Scharnierfunktion zwischen den Integrationsblöcken des Mercosur und der CAN, sowie dem *Grupo de los Tres* (mit Kolumbien, Venezuela und Mexiko) eine Schlüsselstellung (vgl. Werz 2002:206). Eine Annäherung Venezuelas an den Mercosur, wie sie von der Regierung Chávez betrieben wurde, eröffnete der brasilianischen Exportwirtschaft die Möglichkeit eines erleichterten Zugangs zu den Märkten des Andenraums, vor allem aber bot sich Venezuela als Katalysator für die Fusion zwischen Mercosur und CAN, und damit für die südamerikanische Integration, dem Herzstück der brasilianischen außenpolitischen Strategie an. Die auf der Gipfelkonferenz von Brasília im Jahr 2000 beschlossene physische Integration Südamerikas gedieh zwischen Brasilien und Venezuela bereits eindrucksvoll (OEst, 10.03.2002). Die Straßenverbindung zwischen Manaus und Ciudad Bolívar (und damit zwischen den wichtigsten Flusshäfen am Amazonas und am Orinoko) wurde

120 Im Gegenteil verlief die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten sehr erfolgreich zu beiderseitigem Nutzen (Wertz 2002:206), und auch inmitten der venezolanischen Krise meldete *El Nacional* am 13.06.2003: "La integración empresarial entre Venezuela y Brasil sigue a toda máquina" [die wirtschaftliche Integration zwischen Venezuela und Brasilien läuft weiterhin auf vollen Touren].

im Jahr 2000 fertig gestellt und eine Verlängerung über den Orinoco (die geplante Brücke sollte von Brasilien mitfinanziert werden) bis an die Karibikküste wurde im selben Jahr vereinbart (vgl. Werz 2002:206). Auch die vertraglich zugesagte Lieferung von Strom aus dem venezolanischen Wasserkraftkomplex von Guri in die brasilianische Stadt Boa Vista konnte im August 2001 mit einiger Verspätung aufgenommen werden¹²¹.

Sowohl in politischer, als auch in wirtschaftlicher Hinsicht bestand ein hoher Grad an Übereinstimmung zwischen den venezolanischen und den brasilianischen Interessen. Die Wirtschaftsstrukturen beider Länder erwiesen sich insofern als komplementär, als Venezuela hauptsächlich Öl exportierte, während die Importe aus Brasilien zur Hälfte aus verarbeiteten Gütern bestanden (vgl. Werz 2002:206). Die staatlichen Erdölkonzerne beider Länder, PETROBRAS und PdVSA, weiteten nach 1994 schrittweise ihre Kooperation aus und der brasilianische Konzern Odebrecht hatte maßgeblichen Anteil an verschiedenen Großprojekten in Venezuela wie der Erweiterung des Metronetzes von Caracas. Im Verlauf des Jahres 2001 erwies sich Venezuela als günstiger Markt für brasilianische Exportgüter wie Automobile, landwirtschaftliches Gerät und Mobiltelefone, die wegen der dortigen Krise nicht nach Argentinien abgesetzt werden konnten (OEst, 17.12.2002). Für die infrastrukturelle und wirtschaftliche Erschließung der nördlichen Amazonasregion, die für Brasilien von hoher strategischer und symbolischer Bedeutung war (vgl. Roett 1992:200ff.), bot sich Venezuela als idealer Ausgangspunkt an.

Mit dem Amtsantritt von Hugo Chávez nahm Venezuela auch eine dezidiert kritische Haltung gegenüber der ALCA und den USA ein, die durchaus im brasilianischen Interesse lag. Im Gegensatz aber zu der taktischen Distanzierung Brasiliens, die lediglich auf handelspolitische Zugeständnisse der USA abzielte, indem die ALCA als "moeda de negociação" [Faustpfand] eingesetzt wurde (OEst, 07.04.2002), beruhte die Ablehnung der amerikanischen Freihandelszone durch Chávez auf einer ideologisch motivierten, nationalistisch gefärbten Programmatik. Auf dem panamerikanischen Gipfeltreffen in Quebec im April 2001 stellte sich denn auch heraus, dass Chávez in Brasilien keineswegs den erhofften Partner im Kampf gegen die Globalisierung, den "Neoliberalismus" und den "Imperialismus" gefunden hatte¹²². Gleichwohl war Venezuela in Brasília als Verbündeter in der Region willkommen angesichts der ständigen Gefahr einer Isolierung innerhalb der Hemisphäre und

121 Die Stromleitung auf venezolanischer Seite verläuft durch das Gebiet einiger Indiogemeinden, die sich dem Projekt gewaltsam widersetzen und es um zwei Jahre verzögerten. Brasilien verzichtete auf die fällige Konventionalstrafe von ca. 100 Mio. US \$ (RA, 07/2001:5).

122 Mit der Aussage, "A Free Trade Area of the Americas is welcome if its creation is a step toward providing access to more dynamic markets", machte Cardoso deutlich, dass Brasilien keine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der ALCA hatte, sondern lediglich bei der Umsetzung die eigenen Interessen stärker berücksichtigt sehen wollte. Die Rede Cardosos ist zu finden über die Seite des brasilianischen Außenministeriums: <http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/ingles/default.htm> (letzter Zugriff am 14.04.2003).

der Doppelstrategie einiger Staaten wie Chile, die sich alle Optionen hinsichtlich ALCA und Mercosur offen hielten.

Dieselbe Ambivalenz zwischen Konvergenz und Distanzierung gegenüber der venezolanischen Regierung zeigte sich auch im Zusammenhang mit dem US-amerikanischen Drogenkrieg in Kolumbien. Vorbehalte Brasiliens gegenüber einer rein militärischen Lösung des Konflikts wurden von der Regierung Chávez geteilt (vgl. Calcaognotto 2000: 184). Die mutmaßlichen Kontakte Venezuelas zu den kolumbianischen Guerilleros hingegen wurden in Brasilien mit äußerster Skepsis registriert (OEst, 03.04.2001), zumal die resultierenden Spannungen zwischen Caracas und Bogotá auch den südamerikanischen Integrationsprozess beeinträchtigten. Das Verhalten der venezolanischen Regierung sowohl intern, als auch in den Beziehungen zu den Nachbarstaaten, gefährdete die Stabilität der Region und damit ihre Attraktivität für Investoren, womit vitale Interessen Brasiliens bedroht waren (OEst, 16.02.2002). Entsprechend vermied es die brasilianische Regierung nach Kräften, mit der Entwicklung in Venezuela in Verbindung gebracht zu werden. Besonders im Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 2002 waren die Kandidaten bemüht, sich von Chávez' Venezuela abzugrenzen, das allgemein als Beispiel für eine verfehlte Wirtschaftspolitik galt (OEst, 12.02.2002).

Entscheidendes Kriterium für die brasilianische Haltung gegenüber Venezuela musste aber die Wahrung demokratischer Prinzipien sein, die sowohl in der Charta der OAS, als auch in den Vertragswerken des Mercosur, der CAN und der gemeinsamen Erklärung der südamerikanischen Staatshäupter aus dem Jahr 2000 festgeschrieben waren. Auf einer Konferenz der *London School of Economics and Political Science* im Dezember 1997 hatte der brasilianische Präsident Cardoso von der unzureichenden Repräsentation durch politische Parteien in Lateinamerika und einer notwendigen Radikalisierung der Demokratie mittels einer Mobilisierung der Gesellschaft gesprochen¹²³. Bei einem Besuch in Caracas im April 2000 lobte er die Transformation des politischen Systems in Venezuela als "a fine example of the principal virtue of democracy in action"¹²⁴. Dennoch konnte von einer Nähe Cardosos zu den polarisierenden Konzepten der "Bolivarischen Revolution" keine Rede sein. Als wesentliche Elemente seines Demokratieverständnisses nannte er nämlich einen pluralistischen Entscheidungsprozess und einen politischen Konsens im Dialog mit möglichst großen Teilen der Bevölkerung.

123 Der Beitrag Cardosos vom 03.12.1997 ist verfügbar über den *Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*: <http://www.relnet.com.br/pgn/resenha/1997/1100.pdf> (letzter Zugriff am 08.07.2003).

124 Fernando Henrique Cardoso in einer Rede bei einem Arbeitssessen in Caracas am 06.04.2002, verfügbar über die Homepage des brasilianischen Außenministeriums: <http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/ingles/default.htm> (letzter Zugriff am 06.05.2003).

O importante é que a esfera pública seja realmente pública, e nas condições da democracia contemporânea isso pressupõe que ela seja uma esfera de argumentação, de diálogo, ao mesmo tempo em que é uma esfera de tolerância e respeito ao outro. [Das wichtige ist, dass der öffentliche Raum wirklich öffentlich ist, und unter den heutigen Bedingungen der Demokratie bedeutet das, dass es eine Sphäre der Argumentation, des Dialogs gibt, und zugleich eine Sphäre der Toleranz und des gegenseitigen Respekts]¹²⁵.

Die chavistische Variante der "partizipativen" Demokratie entsprach also keineswegs den Vorstellungen des brasilianischen Präsidenten von einer "democracia substantiva". Damit stellt sich die Frage, ob die venezolanische Regierung in den Augen Brasiliens nach normativen Kriterien ihre demokratische Legitimität verloren hatte und ob in diesem Fall eine Intervention gemäß der in den genannten Verträgen enthaltenen Demokratieklauseln als gerechtfertigt angesehen wurde.

Aus brasilianischer Perspektive waren demokratische Prinzipien kein Kriterium zur Zertifizierung einzelner Regierungen und gegebenenfalls zur Legitimation von Eingriffen in die internen Angelegenheiten eines Staates. Stattdessen stellte Brasilien die allgemeinen Bekenntnisse und Aufrufe zur Demokratie in den Kontext seiner Bemühungen um eine Transformation des internationalen Systems. Forderungen nach demokratischen Prinzipien innerhalb einzelner Staaten waren demnach nicht von den Verhältnissen auf der internationalen Ebene zu trennen¹²⁶. Eine glaubwürdige Verteidigung der Demokratie war in den Augen der brasilianischen Diplomatie nur in multilateralen Verfahren und nach denselben Grundsätzen – Pluralismus und Konsens – möglich, die auch für die politischen Systeme einzelner Staaten zu gelten hatten.

[Democratic] legitimacy is two-sided: internally, the operation and steady improvement of the institutions of the Rule of Law; externally, mutual respect and the primacy of dialogue over all other forms of coercion and the use of force¹²⁷.

Eben dieses erweiterte Verständnis von Demokratie reklamierte Cardoso – in offensichtlicher Abgrenzung von den USA – für ein integriertes Südamerika:

Democracy today is a value in force, a value of our own and not one brought from other cultures; it is a value of our own. And because it is a value of our

125 vgl. Anm. 30.

126 vgl. ebd.

127 Cardoso in seiner Rede auf dem Gipfeltreffen von Quebec im April 2001, zu finden über die Seite des brasilianischen Außenministeriums: <http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/ingles/default.htm> (letzter Zugriff am 14.04.2003).

own we work amongst ourselves to ensure it. We have presidents here who are witnesses of the value of coordinated actions in our region to ensure the continuity of democracy. We have done this without imposing anything, without threats, moved by a spirit of solidarity, and everybody saw that what we were saying was true and that we would be together to defend democracy from any internal or external meddling aimed at stimulating actions against the established order¹²⁸.

Die gemeinschaftliche Verteidigung der Demokratie durch die Staaten Südamerikas hatte sich allerdings im Fall Perus, wo Präsident Alberto Fujimori im Jahr 2000 verfassungswidrig eine dritte Amtszeit anstrebte, als wenig wirkungsvoll erwiesen. Mit der Zuspitzung der Krise in Venezuela im Jahr 2002 wurde die brasilianische Strategie des Multilateralismus einer weiteren Bewährungsprobe ausgesetzt.

b) Die Reaktionen in Brasilien auf die Krise in Venezuela im Jahr 2002

Die zunehmende Schärfe des Konflikts in Venezuela seit Dezember 2001 wurde in Brasilien sehr genau registriert. Neben einer ausführlichen Berichterstattung über die Vorfälle in Caracas erschienen in der Presse auch verschiedene Kommentare, die ein realistisches Bild von der aussichtslosen Lage der Regierung Chávez zeichnen (siehe OEst, 24.02.2002), vor allem aber deren Scheitern in der Wirtschaftspolitik unterstrichen. Der ökonomische Aspekt überwog in der Beurteilung der Situation des Nachbarlands, da in Brasilien ein Übergreifen der Krise in Argentinien befürchtet wurde und ein weiterer Unruheherd im Norden die Lage noch zu verschärfen drohte (vgl. OEst, 16.02.2002). Die Kritik zielte aber auch auf die Qualität der Demokratie unter Chávez und hob besonders die Schwächung der demokratischen Institutionen in Venezuela hervor (vgl. OEst, 24.02.2002).

Die politische und wirtschaftliche Instabilität in der Region veranlasste den zuständigen Ausschuss des brasilianischen Abgeordnetenhauses, auf mögliche negative Folgen für Brasilien hinzuweisen und eine aktivere Haltung der Regierung anzunehmen. Im Falle Venezuelas regte Kommissionspräsident Aldo Rebelo eine subtile Form der Einflussnahme über intensivere Wirtschaftskontakte und eine gezielte Unterstützung des demokratischen Prozesses an (vgl. OEst, 30.03.2002). Dies entsprach weitgehend der Linie, die von der Regierung Cardoso gegenüber Chávez bereits seit dessen Amtsantritt verfolgt wurde. Auf die außenpolitischen Provokationen der venezolanischen Regierung reagierte Brasilien zurückhaltend und sah in der Erhaltung freundschaftlicher Beziehungen die beste Möglichkeit, die Entwicklung in Venezuela zu beeinflussen.

128 Präsident Cardoso in seiner Rede am zweiten südamerikanischen Gipfeltreffen in Guayaquil am 26.07.2002, zu finden über die Seite des brasilianischen Außenministeriums: <http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/ingles/default.htm> (letzter Zugriff am 06.05.2003).

O desafio do Planalto e do Itamaraty, portanto, é ajudar a conter o aventureirismo de Chávez, sem hostilizá-lo, nem contribuir para o seu eventual isolamento. Em outras palavras, Fernando Henrique precisará dar no seu admirador um "puxão de orelhas" forte o suficiente para que ele entenda a mensagem, mas fraco o bastante para não deixar marcas. [Die Herausforderung für den Planalto und das Itamaraty besteht demnach darin, die Unberechenbarkeiten Chávez' einzudämmen ohne ihn dabei zu erbosen oder zu seiner eventuellen Isolation beizutragen. In anderen Worten, Fernando Henrique muss seinem Bewunderer einen "Klaps hinter die Ohren" geben, stark genug, dass er die Botschaft versteht, aber doch so schwach, dass keine Wunden zurückbleiben] (OEst, 03.04. 2001).

Konkrete Initiativen von brasilianischer Seite jedoch, wie sie von Aldo Rebelo gefordert wurden, waren gemäß dem Prinzip der Nicht-Intervention nur in Abstimmung mit der venezolanischen Regierung oder in einem multilateralen Rahmen möglich. Der Konflikt zwischen der Regierung Chávez und der Opposition musste als interne Angelegenheit Venezuelas betrachtet werden – trotz der möglichen Folgen für Brasilien –, weshalb auch in der Frage der demokratischen Legitimität eine Stellungnahme zugunsten der einen oder der anderen Seite für die brasilianische Regierung nicht in Frage kam.

Nach dem Putsch im April 2002 zeigte sich in Brasilien ein breites Spektrum an Interpretationen: Die konservative Presse schloss sich der Version der venezolanischen Opposition an, wonach Chávez aufgrund undemokratischen Verhaltens seine Legitimität verloren und die Mehrheit der Bevölkerung gegen sich aufgebracht habe. Sowohl in einem Artikel von *Veja*, als auch im Editorial von OEst wurden die Verfehlungen des venezolanischen Präsidenten aufgeführt und der Putsch mehr oder weniger offen begrüßt¹²⁹. Im Gegensatz dazu bedauerte der links stehende *Partido dos Trabalhadores* (PT) des Präsidentschaftskandidaten Lula da Silva das gewaltsame Ende der Präsidentschaft von Hugo Chávez und führte die Situation in Venezuela auf eine Destabilisierungskampagne der Opposition und der von der Oligarchie kontrollierten Medien zurück (vgl. OEst, 13.04.2002). Der ehemalige Gewerkschafter Lula selbst vermied jeden Kommentar, da er sich der Gefahr, im Wahlkampf mit Chávez und dessen wirtschaftspolitischen Scheitern gleichgesetzt zu werden, bewusst war, zugleich aber eine Distanzierung von Chávez in der eigenen Partei als Verrat und in der Öffentlichkeit als Opportunismus angesehen worden wäre.

129 In kaum einem Beitrag über Venezuela fehlte eine Liste der makroökonomischen Indikatoren, die das Scheitern der chavistischen Wirtschaftspolitik belegen sollten. Der wirtschaftspolitische Erfolg scheint somit in den Augen der brasilianischen Presse (und des von ihr repräsentierten Teils der Öffentlichkeit) ein entscheidendes Kriterium für die Legitimität einer Regierung zu sein (OEst, 13.04.2002; *Veja*, 17.04.2002).

Die brasilianische Regierung, die in den ersten Stunden nach dem Putsch sicherlich ebenso im Unklaren über den tatsächlichen Verlauf der Ereignisse in Caracas war wie alle anderen Akteure, verurteilte in Person von Präsident Cardoso den Umsturz in vorsichtiger Form, unter Vermeidung des Wortes "golpe":

De alguma maneira existe aí uma certa quebra de institucionalidade" [In gewisser Weise existiert dort eine Form von Verletzung der institutionellen Ordnung] (OEst, 13.04.2002).

Anstelle von moralischen Urteilen und normativen Kategorien unterstrichen Präsident und Außenministerium unter Verweis auf die Demokratieklauseln der verschiedenen regionalen Vertragswerke die Allgemeingültigkeit (formal-)demokratischer Regeln auch in Ausnahmesituationen und mahnten nachdrücklich zu einer Legitimierung der neuen venezolanischen Regierung in baldigen Wahlen: "O que é fundamental par nós é: eleições logo" [Das entscheidende für uns ist: Wahlen sofort] (OEst, 13.04.2002)¹³⁰. Die legalistische Position Brasiliens wurde auch von den meisten anderen Staaten der Region geteilt, die sich damit klar von den USA abhoben:

Não estamos defendendo as características democráticas de um governo específico, estamos defendendo o princípio do império da lei [Wir verteidigen nicht die demokratischen Eigenschaften einer bestimmten Regierung, wir verteidigen das Prinzip der Legalität]¹³¹.

Auf internationaler Ebene ergriff Brasilien sogleich die Initiative und leitete erste Schritte für den eventuellen Ausschluss Venezuelas aus dem südamerikanischen Integrationsprozess, dem *Grupo de Rio* und der OAS ein. Das Problem, diese Linie konsequent durchsetzen zu müssen, auch in Zusammenarbeit mit Staaten wie Kolumbien, die den Putschisten in Caracas mehr Sympathie entgegenbrachten, erledigte sich mit der Rückkehr von Hugo Chávez selbst. Damit war der OAS und dem noch sehr fragilen südamerikanischen Bündnis eine kritische Bewährungsprobe vorerst erspart geblieben. Die Tatsache, dass bereits die ablehnende Haltung der meisten Nachbarstaaten zum Scheitern des Putsches beigetragen hatte, ohne dass die Wirksamkeit der multilateralen Instrumente in der Region einer ernsthaften Belastung ausgesetzt worden wären, konnte von jenen und besonders von Brasilien als Bestätigung ihrer Linie betrachtet werden:

130 Der Kommentator von *O Estado de São Paulo* hatte hingegen in der Ankündigung Carmonas, Neuwahlen innerhalb eines Jahres anzusetzen, keinen Anlass zur Kritik gesehen (OEst, 13.04.2002).

131 Zitat des peruanischen Präsidenten Alejandro Toledo aus einem Artikel der NYT, der am 16.04.2002 in OEst abgedruckt wurde.

Caso se configure ameaça à ordem institucional em algum país de região, a reação dos vizinhos deve ser pronta e coordenada, como demonstrou o episódio da Venezuela [Im Falle einer Bedrohung der konstitutionellen Ordnung in einem Land der Region muss die Reaktion der Nachbarstaaten schnell und koordiniert erfolgen, wie es der Fall Venezuela gezeigt hat]¹³².

Entsprechend wurde die Rückkehr von Chávez ins Amt als Gewinn für die Demokratie in Südamerika begrüßt (OEst, 15.04.2002).

Nach der Wiederherstellung der konstitutionellen Ordnung in Venezuela bestand für die brasilianische Diplomatie kein Anlass zu weiteren Initiativen. Im politischen Diskurs Brasiliens blieb das Nachbarland jedoch präsent, und zwar hauptsächlich als abschreckendes Beispiel der Gegner des aussichtsreichsten Präsidentschaftskandidaten Lula da Silva. Aufgrund seiner Vergangenheit als radikaler Gewerkschafter mit antiamerikanischen und sozialistischen Ansichten wurde Lula in der Polemik des brasilianischen Wahlkampfs auf eine Stufe mit Hugo Chávez und Fidel Castro, aber auch mit anderen wirtschaftlich gescheiterten lateinamerikanischen Populisten wie Salvador Allende und Alán García gestellt (vgl. OEst, 16.06.2002). Einige frühere Äußerungen Lulas, wie die Ablehnung der ALCA als ein Projekt der USA zur Annexion des restlichen Kontinents und seine Kritik an der Globalisierung legten derartige Vergleiche nahe (vgl. *Veja*, 11.12.2002).

Im Gegensatz zu anderen Präsidentschaftskandidaten wie José Serra, der sich abschätzig über die venezolanische Regierung äußerte (OEst, 19.10.2002), schien zwischen Lula und Chávez ein grundsätzliches Einvernehmen zu bestehen, das bei letzterem die Erwartung weckte, nach der Wahl in Brasilien verstärkt unterstützt zu werden. Von einigen externen Beobachtern, vornehmlich in den USA, wurde bereits eine "Achse Brasília-Caracas-Havanna" heraufbeschworen¹³³, während unter umsichtigeren Analysten die Überzeugung vorherrschte, dass die brasilianische Außenpolitik auch unter Lula ihre Kontinuität wahren würde (OEst, 27.10.2002).

Die erneute Eskalation der Krise in Venezuela im Dezember 2002 fiel mit dem Übergang von der Administration Cardoso zu Lula da Silva in Brasilien zusammen. Ebenso wie bei den vorangegangenen Streikaufrufen und Demonstrationen in Venezuela beschränkte sich die brasilianische Diplomatie vorerst auf die verbale Unterstützung der OAS-Initiative und den Verweis auf die interamerikanische Demokratiecharta (vgl. OEst, 07.12.2002). Ein vorsichtiger Kurswechsel deutete sich mit der Präsidentschaft Lula da Silvas an, der eine aktivere brasilianische Außenpolitik an-

132 Fernando Henrique Cardoso, siehe OEst vom 19.05.2002.

133 Nach bekanntem Muster hatte der Vorsitzende des auswärtigen Ausschusses im Repräsentantenhaus, der Republikaner Henry Hyde, in einem Brief an US-Präsident Bush die Verbindung Lula-Chávez-Castro als "Achse des Bösen" bezeichnet und dem brasilianischen Präsidentschaftskandidaten Verbindungen zu Terrororganisationen unterstellt (vgl. OEst, 02.11.2002).

gekündigt hatte. Allen Befürchtungen zum Trotz erwies sich der neue brasilianische Präsident – die Amtseinführung erfolgte zum Jahreswechsel – nicht als bedingungsloser Freund der venezolanischen Regierung, sondern übte in einem Gespräch mit dem amerikanischen Präsidenten Bush sogar verhaltene Kritik an der mangelnden Kompromissfähigkeit Chávez', den er persönlich zu größerer Kompromissbereitschaft drängte (vgl. OEst, 11.12.2002). In Anerkennung der "special relationship" zwischen Brasília und Caracas (und zur Entlastung der eigenen Diplomatie) bat George Bush um eine intensivere Vermittlung Brasiliens in Venezuela und Lula zeigte sich entschlossen, an einer Beilegung der Krise mitzuwirken (vgl. OEst, 12.12.2002).

An der bisherigen Haltung Brasiliens, die Vermittlungsbemühungen der OAS zu unterstützen und das Prinzip der Nicht-Intervention strikt zu befolgen, sollte sich offiziell nichts ändern, jedoch unterstrich Lula durch die Entsendung seines außenpolitischen Beraters Marco Aurélio Garcia nach Caracas seine Absicht, als regionale Führungsmacht verstärkt die Initiative zu ergreifen. Die als *fact-finding-mission* deklarierte Reise Garcias wurde von der venezolanischen Regierung begrüßt, erbrachte aber keinen Fortschritt in den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts, der zunehmend auch die brasilianischen Investitionen in Venezuela bedrohte (OEst, 17.12.2002). Nach wie vor betrachtete Brasilien Hugo Chávez als legitimen Präsidenten Venezuelas und damit als einzige Instanz, die über etwaige Initiativen von außen zu entscheiden hatte.

O atual e o futuro governo brasileiro reconhecem o governo de Chávez como constitucional e é apenas com ele que o Brasil manterá relações [Die aktuelle und die zukünftige brasilianische Regierung erkennen die Regierung von Chávez als verfassungsmäßig an und nur mit ihr wird Brasilien Beziehungen pflegen] (OEst, 27.12.2002).

Mit dieser scheinbar unverfänglichen, legalistischen Feststellung hatte aber die brasilianische Regierung – im Gegensatz zu einigen Medien (siehe OEst, 14.01.2003) – in der Frage der Legitimität bereits zugunsten der venezolanischen Regierung Stellung bezogen.

Die Zusage von Treibstofflieferungen durch PETROBRAS erfolgte ebenso wie Sondierungen zur Bildung einer Gruppe von "Freunden Venezuelas" nicht auf Betreiben Brasiliens, sondern auf ausdrücklichen Wunsch Chávez' (OEst, 21.12.2002). Obwohl nicht auf alle Wünsche wie die Bereitstellung von Tankern und Personal eingegangen wurde, protestierte die *Coordinadora Democrática* gegen die angebliche "Verletzung der venezolanischen Souveränität" und die "Einnischung in interne Angelegenheiten" (OEst, 26.12.2002). Darüber hinaus lehnte die brasilianische Diplomatie, die sich weiterhin auf das Prinzip der Legalität berief, die Forderung der

venezolanischen Opposition nach vorgezogenen Neuwahlen (die in der venezolanischen Verfassung nicht vorgesehen waren) ab, was ihr gleichwohl auch in Teilen der inländischen Presse den Vorwurf der Parteilichkeit einbrachte (siehe OESt, 14.01.2003). Das Vorgehen gegenüber Venezuela, das weitgehend in der Verantwortung des Präsidentenberaters Garcia und nicht des *Itamaraty* lag¹³⁴, wurde in dieser Phase als kontraproduktiv empfunden, da es angeblich den internationalen Druck von Chávez nahm, sich kompromissbereit zu zeigen (vgl. OESt, 18.01.2003).

Erst mit der am 15.01.2003 – nach Zugeständnissen an die USA – in Quito erfolgten Etablierung der "Freunde Venezuelas" zur Unterstützung der OAS-Mission unter Beteiligung von Brasilien, Chile, Mexiko, den USA, Spanien und Portugal konnte Brasilien einen diplomatischen Erfolg verbuchen und verlorenes Terrain gutmachen (OESt, 18.12.2003). Das weitere diplomatische Vorgehen Brasiliens beschränkte sich auf den Rahmen dieser multilateralen Initiative und erfolgte in Abstimmung mit den übrigen beteiligten Staaten. Das Misstrauen der venezolanischen Opposition bestand aber fort und minderte den Beitrag, den die brasilianische Regierung zu den Vermittlungsbemühungen der OAS leisten konnte.

Eine von Chávez mehrfach geforderte Einbeziehung von Cuba, Russland und anderen Staaten in die Gruppe der "Freunde Venezuelas" wurde von der Regierung Lula, die sich nun um eine ausgewogenere Haltung gegenüber dem chavistischen und dem oppositionellen Lager in Venezuela bemühte, zurückgewiesen. Dennoch sah sich Präsident Lula auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2003 mehrmals genötigt, die Unterstellung von Parallelen zwischen seiner und der venezolanischen Regierung als Fehlinterpretationen zurückzuweisen (vgl. *Veja*, 05.02.2003). Bis April war eine deutliche Distanzierung gegenüber Chávez zu beobachten, dessen Versuche, Brasília für seine Position zu vereinnahmen, dort ebenso missbilligt wurden wie die Strafmaßnahmen gegen die Opposition nach Beendigung des Streiks. Das Abkommen vom April 2003 konnte in Brasilien als erfolgreicher Abschluss der diplomatischen Bemühungen zur Beilegung der Krise in Venezuela betrachtet werden – obwohl der Beitrag Brasiliens schwerlich ausschlaggebend war – und ermöglichte eine Rückkehr zu Fragen der Integration und der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen (vgl. OESt, 25.04.2003).

c) Fazit

Die Reaktionen angesichts der Krise in Venezuela und speziell während der Eskalationsphasen im April und im Dezember 2002 haben die bisherigen Beobachtungen über die außenpolitischen Ressourcen und Strategien Brasiliens bestätigt und därtü-

134 Ein Kommentator von *O Estado de São Paulo* bemerkte, das nur eine Supermacht wie die USA sich den Luxus konkurrierender außenpolitischer Entscheidungszentren leisten könne (OESt, 20.12.2002).

ber hinaus eine interne Dynamik im Zuge des Regierungswechsels aufgezeigt, die auf die Außenbeziehungen zurückwirkte.

Das brasilianische Verhalten während des Putsches im April 2002 hat die Vorzüge einer legalistischen, multilateral ausgerichteten außenpolitischen Position deutlich gemacht. Bezüglich der Regierung Chávez existierten in Brasilien divergierende Ansichten und verschiedene politische und wirtschaftliche Interessen. Die Putschisten in Caracas standen der US-Administration nahe und waren von der Unterstützung der USA abhängig. Mit einer Machtübernahme dieser Gruppe wäre das Integrationsprojekt zwischen Mercosur und CAN sowie die brasilianische Taktik bei den ALCA-Verhandlungen sehr wahrscheinlich zunichte gemacht worden. Dennoch orientierten sich die Stellungnahmen und Initiativen der brasilianischen Regierung nicht an eigenen Interessen, sondern ausschließlich an den Vorgaben der internationalen Abkommen zur Bewahrung der konstitutionellen Ordnung in der Hemisphäre – eine Haltung, die (glücklicherweise) durch die Maßnahmen der Putschjunta und die Rückkehr von Hugo Chávez bestätigt wurde. Dank dieser Entwicklung kamen der Mangel an außenpolitischen Machtmitteln und die Defizite eines multilateralen Ansatzes nicht zum Tragen, und Brasilien konnte einen Gewinn an Glaubwürdigkeit innerhalb Lateinamerikas verbuchen.

Der neu gewählte Präsident Lula da Silva trat mit dem Anspruch an, auch in der Außenpolitik neue Akzente zu setzen, indem die brasilianische Führungsrolle besser zur Geltung gebracht und neben der bisherigen grundsätzlichen Orientierung an Legalismus und Multilateralismus die eigenen Interessen verstärkt einbezogen werden sollten¹³⁵. Auf institutioneller Ebene vollzog sich dieser Wandel mit einer (kurzfristigen) Verlagerung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses vom *Itamaraty* – "por muitos criticada como tibia, mas de eficácia internacionalmente reconhecida" [von vielen als halbherzig kritisiert, aber international für seine Effizienz anerkannt] (OEst, 26.01.2003) – hin zu einem außenpolitischen Berater des Präsidenten, dem die Zuständigkeit für die Beziehungen zu den Nachbarstaaten und damit eine gewichtige außenpolitische Rolle übertragen werden sollte, allerdings ohne engen Kontakt und Abstimmung mit dem Außenministerium.

Im Falle Venezuelas bedeutete die neue Schwerpunktsetzung eine nach wie vor prioritäre Verteidigung der legalen, konstitutionellen Ordnung, an zweiter Stelle jedoch eine Artikulation eigener geopolitischer und wirtschaftlicher Interessen.

Em primeiro lugar, trata-se de uma questão de princípio, já que o governo defende o reforço da democracia no Continente. Em segundo lugar, há razões de

135 Der Spezialist für internationale Beziehungen an der Universität von São Paulo, José Augusto Guilhon de Albuquerque, vermutete, dass die Außenpolitik Lulas von der Tatsache ablenken sollte, dass innenpolitisch nicht die von einem Teil des PT erwarteten sozialistischen Konzepte umgesetzt wurden, sondern eine konservative und liberale Wirtschaftspolitik fortgeführt wurde (OEst, 26.01.2003).

natureza geopolítica - a Venezuela é o quinto maior produtor mundial de petróleo' [An erster Stelle handelt es sich um eine Frage des Prinzips, wonach die Regierung an einer Stärkung der Demokratie auf dem Kontinent arbeitet. An zweiter Stelle stehen Gründe geopolitischer Natur – Venezuela ist der fünftgrößte Produzent von Erdöl weltweit] (OEst, 27.12.2002)¹³⁶.

Die Proteste, die Lulas Engagement in Venezuela nach sich zog, zeigten aber, dass eine aktive Außenpolitik Risiken barg, die allein durch die Wahrung legalistischer Prinzipien nicht zu vermeiden waren. Durch den Grundsatz der Nicht-Intervention waren jeder außenpolitischen Initiative enge Grenzen gesetzt und der Handlungsspielraum Brasiliens in einer Weise eingeengt, die eine effektive Führungsrolle unmöglich machte. Bereits die Reise Garcias nach Caracas und die bescheidenen Treibstofflieferungen an Venezuela wurden als ungebührliche Einmischung in interne Angelegenheiten empfunden und auch von brasilianischen Analysten als solche interpretiert (siehe OEst, 25.01.2003).

Die komplexe Situation in Venezuela hat die Grenzen und Defizite der brasilianischen Außenpolitik deutlich gemacht. Die bisherige Strategie zeichnete sich durch Kohärenz und Kontinuität aus, unabhängig von internen Faktoren und gewährleistet von einem professionellen diplomatischen Apparat, der die außenpolitischen Optionen unter weitgehender Vermeidung von Konflikten zu nutzen verstand. So konnte Brasilien in den zurückliegenden Jahren ein bescheidenes Maß an Einfluss in Südamerika erwerben. Der Versuch einer aktiven Einflussnahme in der Region, wie er sich unter Lula andeutete, scheiterte aber bereits im Ansatz an den begrenzten Möglichkeiten Brasiliens und unzureichenden Machtmitteln, die es gestattet hätten, eine außenpolitische Initiative auch gegen Widerstände durchzusetzen. Sowohl die Verteidigung der demokratischen Legalität (in der Region und in den internationalen Beziehungen) und der Menschenrechte, als auch die Durchsetzung eigener Interessen kann offenbar nur im engen Rahmen einer vorsichtigen multilateralen Strategie erfolgen. In komplexen Krisensituationen wie in Venezuela und in Kolumbien kann die südamerikanische "Führungsmacht" Brasilien keine Alternative zu den oft fragwürdigen Interventionen der USA anbieten (vgl. OEst, 07.03.2003).

¹³⁶ Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, dass die Mitglieder der "Comunidade Brasileira de Política Externa" auf die Frage nach den geopolitischen Prioritäten Brasiliens nicht ein einziges Mal Venezuela erwähnten (Souza 2002:34).

V. Abschließende Überlegungen

Die Wahrnehmung der Krise in Venezuela durch die USA und Brasilien hat gezeigt, dass ein und derselbe Gegenstand trotz des gemeinsamen Bekenntnisses zu demokratischen Prinzipien sehr unterschiedlich beurteilt werden kann. Vorgeblich unumstößliche Grundsätze wie Demokratie und Legalität erwiesen sich als abhängig von der jeweiligen außenpolitischen Perspektive und damit von teilweise unvorhersehbaren Entwicklungen.

Aus Sicht der USA befand sich die Krise in Venezuela außerhalb des sicherheitspolitischen Fokus, der seit dem 11. September im Mittleren Osten und in Zentralasien lag. Seit dem Ende des Kalten Krieges war die sicherheitspolitische Orientierung gegenüber Lateinamerika obsolet geworden, ohne dass ein neues Konzept an deren Stelle getreten wäre – ein machtpolitischer Ansatz war wegen des bereits überwältigenden Einflusses der USA in der westlichen Hemisphäre sinnlos. Als nach den Anschlägen des Jahres 2001 in der US-Außenpolitik erneut die Sicherheitspolitik dominierte, befand sich Lateinamerika fernab jeder potentiellen Bedrohung und war damit von nachgeordnetem Interesse. Zugleich verleitete die beispiellose Machtposition der USA zu der Annahme, über nahezu uneingeschränkte Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten zu verfügen, was eine langfristige Strategie – wenigstens in (scheinbar) sekundären Bereichen der Außenpolitik – überflüssig erscheinen ließ. Auf der institutionellen Ebene wirkte sich die sicherheitspolitische Fixierung auf die Terrorismusbekämpfung dahingehend aus, dass die Zuständigkeit für Lateinamerika und Venezuela bei nachgeordneten Akteuren innerhalb und außerhalb der Administration lag und in dem ohnehin komplizierten außenpolitischen Entscheidungsprozess weitere Unwägbarkeiten auftraten.

Diese grundsätzliche Disposition der US-amerikanischen Außenpolitik führte zu einem Defizit an Engagement und Kohärenz seitens der Administration, wodurch der Einfluss spezifischer Interessen auf Entscheidungen im Zusammenhang mit Venezuela erhöht wurde. Die Folge war eine Perspektive, die stark von traditionellen Wahrnehmungsmustern und bewussten Verzerrungen geprägt war und weder Lösungsansätze für die Krise des Jahres 2002 hervorbrachte noch ein kohärentes Konzept von Demokratie und Legitimität aufwies.

Demgegenüber war in Brasilien, das im internationalen System eine weitaus schwächere Machtposition einnimmt, das Bewusstsein für den effizienten außenpolitischen Einsatz der nationalen Ressourcen deutlich stärker ausgeprägt. Ein professioneller außenpolitischer Apparat sorgte dafür, dass Brasilien nicht durch situationsbedingte Fehlgriffe an Glaubwürdigkeit und damit an Einfluss verlor. Die wichtigsten Prinzipien hierbei erscheinen wie eine Antithese zur Außenpolitik der USA gegenüber Venezuela: "A prevalência do interesse público e nacional sobre o particular e privado" [Der Vorrang des öffentlichen und nationalen Interesses vor dem partikula-

ren und privaten] und "a prevalência da visão de futuro sobre o imediatismo" [Der Vorrang der langfristigen Perspektive vor der kurzfristigen] (Rego Barros 1998:18).

Die relative außenpolitische Schwäche wurde so wenigstens teilweise durch einen (im Vergleich zu den USA) effizienteren Entscheidungsprozess und eine kohärente Strategie kompensiert. Dennoch hat die Krise in Venezuela gezeigt, dass Brasilien in seinen Möglichkeiten eingeschränkt ist. Diese Beschränktheit war das entscheidende Charakteristikum der brasilianischen außenpolitischen Disposition und bestimmte maßgeblich die legalistische Perspektive Brasiliens gegenüber Venezuela.

Damit zeigte auch der Fall Brasilien, dass die strukturellen Bedingungen des internationalen Systems den entscheidenden Einflussfaktor für außenpolitisches Handeln darstellen. Während in den USA die Kombination aus externer Bedrohung und einer herausragenden Machtstellung zu einer inkonsistenten Perspektive und zur Dominanz teils widersprüchlicher Interessen gegenüber Venezuela führte, war die formal-legalistische Sicht Brasiliens eine Folge relativer Schwäche. Eventuelle Fehleinschätzungen der internationalen Machtverhältnisse spielten dabei weder in den USA, deren Machtposition unbestritten war, noch in Brasilien, das über eine sehr professionelle Diplomatie verfügte, eine zentrale Rolle. Die kurzzeitige Betonung der eigenen Großmachtrolle durch Lula erwies sich rasch als unrealistisch und wurde entsprechend schnell revidiert.

Als zweite vergleichsweise konstante und objektiv beschreibbare Variable sind die internen, institutionellen Entscheidungsstrukturen beider Länder anzusehen. Diese sind zwar – wenigstens in Brasilien – teilweise eine Reaktion auf die relative Machtposition des Landes, mussten aber dennoch als eigenständiger Faktor betrachtet werden, da sie auch einer internen Dynamik unterliegen und die Möglichkeiten, den außenpolitischen Spielraum zu nutzen, erheblich beeinflussen.

Anhand dieser beiden Variablen ließen sich die grundsätzlichen außenpolitischen Dispositionen der USA und Brasiliens beschreiben. Im konkreten Fall Venezuela zeigte sich aber, dass noch eine Reihe weiterer, teilweise akzidentieller Faktoren auf die außenpolitischen Entscheidungen einwirkte. Hierzu zählen Aspekte wie die persönlichen Voraussetzungen der außenpolitischen Entscheidungsträger oder vorübergehende innenpolitische Konstellationen. In den USA lag die Verantwortlichkeit für die Politik gegenüber Venezuela teilweise bei einem notorischen Castro-Gegner, und der Bruder des Präsidenten war Gouverneur in Florida, wo die kubanischen Emigranten eine wahlentscheidende Rolle spielen. Infolge der zufälligen Abwesenheit von Außenminister Colin Powell während des Putsches in Venezuela wurde die US-amerikanische Sicht und die entsprechenden Reaktionen von Akteuren bestimmt, die der Regierung Chávez kritisch gegenüberstanden. In Brasilien war die Krise in Venezuela Gegenstand des Wahlkampfs und auf dem Höhepunkt der Eskalation wurde die Abstimmung zwischen Präsidialverwaltung und Außenministerium durch den Regierungswechsel beeinträchtigt.

Die US-amerikanische und brasilianische Sicht der Krise in Venezuela war also einerseits das Resultat außenpolitischer Dispositionen, die anhand einer begrenzten Zahl von Faktoren relativ klar zu beschreiben sind, sowie bestimmter wirtschaftlicher und politischer Interessen. Sie unterlag andererseits aber auch zufälligen Entwicklungen, die nicht vorhersehbar waren. An dieser Unbekannten muss folglich jeder Versuch einer exakten Prognose außenpolitischen Handelns scheitern, bei der nachträglichen Analyse war aber die Einbeziehung vielfältiger Faktoren hilfreich und erkenntnisfördernd.

Bibliographie

Monographien

- Barrios, Harald. 1999. *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Leske und Budrich.
- Blanco, Carlos. 2002. *Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez*. Madrid: Catarata.
- Caballero, Manuel. 2000. *La gestación de Hugo Chávez: 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Madrid: Catarata.
- Carter, Jimmy. 1977. *A Government as good as its People*. New York: Simon and Schuster.
- Castelo Branco, Lúcio de Brito. 1983. *Staat, Raum und Macht in Brasilien: Anmerkungen zu Genese und Struktur der brasilianischen Staats- und Grossmacht-ideologie* (Beiträge zur Soziologie und Sozialkunde Lateinamerikas, 22). München: W. Fink.
- Chamorro, Edgar. 1987. *Packaging the Contras: A Case of CIA Disinformation*. New York: Institute for Media Analysis.
- Christensen, Thomas J. 1996. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Cervo, Amado Luis; Clodoaldo Bueno. 1992. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática.
- Cottam, Martha L. 1994. *Images and Intervention. U.S. Policies in Latin America*. Pittsburgh/London: University of Pittsburgh Press.
- Danese, Sérgio. 1999. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Friedberg, Aaron L. 1988. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton: Princeton University Press.
- Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI). 1993. *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- Kelly, Janet; Carlos A. Romero. 2002. *The United States and Venezuela: Rethinking a Relationship*. New York, London: Routledge.
- Kenworthy, Eldon. 1995. *America/Américas: Myth in the Making of U.S. Policy Toward Latin America*. University Park, Pennsylvania: Penn State Press.

- König, Hans-Joachim (Hg.). 1984. *Simón Bolívar. Reden und Schriften zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Hamburg, Obertshausen: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Kurian, George Thomas. 1982. *World Press Encyclopedia*. New York: Facts on File.
- Mansilla, H.C.F. 1997. *Tradición autoritaria y modernización imitativa. Dilemas de la identidad colectiva en América Latina*. La Paz: Plural/Caraspas.
- Martin, John Bartlow. 1978. *U.S. Policy in the Caribbean*. Boulder/Colorado: Westview Press.
- Müller, Christian. 2002. *Zu starker Präsident oder zu schwacher Staat?: Venezuela unter Hugo Chavez*. Passau: Universitätsbibliothek (Diplomarbeit).
- Pastor, Robert A. 2001. *Exiting the Whirlpool. U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Boulder/Colorado: Westview Press.
- Perry, William. 1976. *Contemporary Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of an Emerging Power*. Beverly Hills: Sage.
- Roett, Riordan. 1992. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Westport: Greenwood Press.
- Schirm, Stefan A. 1990. *Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und latein-amerikanischen Kontext (1979 - 1988)*. Münster: LIT.
- Schweigler, Gebhard. 1982. *Von Kissinger zu Carter. Entspannung im Widerstreit von Innen- und Außenpolitik 1969 – 1981*. München/Wien: Oldenbourg.
- Schweller, Randall L. 1998. *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Souza, Amaury de. 2002. *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. São Paulo: CEBRI.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading/Massachusetts: Addison Wesley.
- Weber, Max. 1922. *Grundriss der Sozialökonomik. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Welsch, Friedrich Johann; Nikolaus Werz. 1999. *Der Wahlsieg und der Regierungsbeginn von Hugo Chávez Frías in Venezuela*. Rostock: Universität Rostock, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften (*Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*, 12).

- ; José Vicente Carrasquero A. 2001. *Venezuela unter Chávez: zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo*. Berlin: IAI, Iberoamerikanisches Institut Stiftung Preußischer Kulturbesitz (*Ibero-Analysen*, 7).
- Wohlforth, William C. 1993. *The Elusive Balance: Power and Perceptions During the Cold War*. Ithaca: Cornell University.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

Aufsätze

- Barrios, Harald; Andreas Boeckh. 2000. "Demokratie in Lateinamerika". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 21. Bonn (19. Mai), 10-15.
- Boeck Andreas; Marion Hörmann. 1995. "Venezuela". In: Dieter Nohlen, Franz Nuscheler (Hg.). *Handbuch der Dritten Welt* 2. Bonn, 516-543.
- . 2000/2001. "Venezuela auf dem Weg zu einem autoritären Neopopulismus?". In: *WeltTrends* 29, 79-96.
- Brzezinski, Zbigniew. 1983. "Deciding Who Makes Foreign Policy". In: *The New York Times Magazine* (18. September), 55-74.
- Calcagnotto, Gilberto; Detlef Nolte. 2000. "Das Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasília: Markstein der Integration oder Show-Veranstaltung einer aufkommenden Regionalmacht?". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 17, 181-188.
- . 1998. "The Function of Regional Powers". In: Werner Kaltefleiter, Ulrike Schumacher (Hg.). *The Rise of Multipolar World*. Frankfurt/M.: Peter Lang, 85-114.
- . 2002. "Neuausrichtung der brasilianischen Außenpolitik?", in: Gilberto Calcagnotto, Detlef Nolte (Hg.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Frankfurt/M.: Vervuert, 91-102.
- Cardoso, Fernando Henrique. 2001. "A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República". In: *Revista Brasileira de Política Internacional* 44/1, 5-12.
- Castañeda, Jorge G. 2003. "The Forgotten Relationship". In: *Foreign Affairs* 82/3, 67-81.
- Cavagnari Filho, Geraldo Lesbat. 1999. "Brasil: A Dimensão Estratégica da Potência Regional". In: *Carta Internacional* VII/80 (Oktober). São Paulo: Funag USP, 7-10.

- Coronil, Fernando. 2000. "Magical Illusions or Revolutionary Magic: Chávez in Historical Context". In: *NACLA Report on the Americas* 33/6, 34–41.
- Dealy, Glen C. 1982. "The Tradition of Monistic Democracy in Latin America". In: Howard J. Wiarda. *Politics and Social Change in Latin America. The Distinct Tradition*. Amherst: Massachusetts U.P., 77–80.
- Ellner, Steve. 2000. "Polarized Politics in Chávez' Venezuela". In: *NACLA Report on the Americas*. 33/6, 29–34.
- Hakim, Peter. 2002a. "Two Ways to Go Global. The Differing Paths of Mexiko and Brazil". In: *Foreign Affairs* 81/1, 148–162.
- , 2002b. "Democracy and U.S. Credibility". In: Homepage des Ithaca College: (<http://www.ithaca.edu/faculty/jarroyo/Classnotes%20Web/FPdemocracy.htm> [letzter Zugriff am 11.08.2003])
- Hofmeister, Wilhelm. 2002. "Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarländern (I)". In: Gilberto Calcagnotto, Detlef Nolte (Hg.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Frankfurt/M.: Vervuert, 102–143.
- Izard, Miquel. 1996. "Venezuela". In: Walther L. Bernecker; Raymond T. Buve u.a. (Hgg.). *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas* 3. Stuttgart: Klett-Cotta, 659–702.
- Katzman, Martin. 1981. "Translating Brazil's Economic Potential into International Influence". In: Wayne A. Selcher (Hg.). *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*. Boulder/Colorado: Westview Press, 99–123.
- Klaveren, Alberto van. 1991. "Demokratisierung und Modernisierung der Außenpolitik in Argentinien, Brasilien und Uruguay – Ein Forschungsrahmen". In: Dieter Nohlen; Mario Fernández; Alberto van Klaveren (Hgg.). *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen: Leske und Budrich, 317–339.
- Lafer, Celso. 2000. "Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future". In: *Daedalus* (special issue: *Brazil: Burden of the Past. Promise of the Future*) 2/129, 207–239.
- Levine, Daniel H.; Brian F. Crisp. 1999. "Venezuela: The Character, Crisis, and Possible Future of Democracy". In: Larry Diamond et al. (Hgg.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Boulder/Colorado: Lynne Rienner, 367–428.
- Lohbauer, Christian. 2002. "Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarländern (II)". In: Gilberto Calcagnotto; Detlef Nolte (Hgg.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch*.

- Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Americas*. Frankfurt/M.: Vervuert, 143–170.
- Mearsheimer, John J. 2002. "Liberal talk, realist thinking". In: *University of Chicago Magazine* 94, 3/2, <http://magazine.uchicago.edu/0202/features/index.htm> (letzter Zugriff: 04.06.2003).
- McFarlane, Robert. 1991. "The Media and Foreign Policy: A View from the Executive Branch". In: Simon Serfaty (Hg.). *The Media and Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 171–181.
- Medick-Krakau, Monika. 1996. "Die Außenpolitik der USA". In: Manfred Knapp; Gert Krell (Hgg.). *Einführung in die internationale Politik*. München/Wien: Oldenbourg, 54–85.
- Mendible, Alejandro. 2002. "Venezuela/Brasil: balance histórico de sus relaciones frente al nuevo milenio". In: *Carta Internacional* 117/11, 4.
- Müller, Martina. 1991. "Die außenpolitische Entscheidungsstruktur der Nova República in Brasilien". In: Dieter Nohlen; Mario Fernández; Alberto van Klaveren (Hgg.). *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen: Leske und Budrich, 369–397.
- Nolte, Detlef. 2002. "Wächst Südamerika unter brasilianischer Führung zusammen oder schwächt der ALCA-Prozess die südamerikanischen Integrationsbestrebungen?". In: Gilberto Calcagnotto; Detlef Nolte (Hgg.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Americas*. Frankfurt/M.: Vervuert, 11–38.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Delegative Democracy?". In: *Working Paper* Nr. 192. Notre Dame/Indiana: Kellogg Institute for International Studies.
- Oliveira Ribeiro, Cláudio. 2000. "A política externa brasileira por seus intérpretes (1999-2000)". In: *Carta Internacional* IX/94-95 (Dezember), 25–26.
- Rego Barros, Sebastião do. 1998. "A Execução da Política Externa Brasileira: um balanço dos últimos 4 anos". In: *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (2), 18–28.
- Robinson, William I. 2000. "Polyarchy: Coercion's New Face in Latin America". In: *NACLA Report on the Americas* 34/3, 42–49.
- Roett, Riordan. 2000. "The Foreign Policy of President Fernando Henrique Cardoso". In: *Carta Internacional* IX/94-95 (Dezember), 28.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". In: *World Politics* 51/1 (Oktober), 144–172.

- Rudolf, Peter. 2000. "Amerikanische Außenpolitik im Spannungsverhältnis von hegemonialen Ansprüchen und innenpolitischen Restriktionen". In: Jens van Scherpenberg; Peter Schmidt (Hgg.). *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*. Baden-Baden: Nomos, 217–233.
- Rueda Jueves, Manuel. 2003. "Chavez's Social Projects Revive Venezuela's Political Ghosts". In: *Venezuela Analítica* 17. April (<http://www.analitica.com/va/tt/im/international/6289570.asp> [letzter Zugriff: 25.07.2003]).
- Schoultz, Lars. 2002. "Evolving Concepts of Intervention: Promoting Democracy". In: Virginia M. Bouvier (Hg.). *The Globalization of U.S.-Latin American Relations: Democracy, Intervention and Human Rights*. Westport Connecticut: Praeger, 27–46.
- . 1994. "U.S. Values and Approaches to Hemispheric Security Issues". In: Lars Schoultz *et al.* (Hgg.). *Security, Democracy, and Development in U.S.-Latin American Relations*. Miami: North-South Center Press, 46.
- Serfaty, Simon (Hg.). 1991. *The Media and Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press.
- Selcher, Wayne A. 1984. "Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas". In: Jennie K. Lincoln; Elizabeth G. Ferris (Hgg.). *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*. Boulder/Colorado: Westview Press, 101–123.
- Turner, Frederick C.; John D. Martz. 1997. "Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America". In: *Studies in Comparative International Development* 32/3, 65–84.
- Villalobos, Joaquín. 2002. "Empate en Venezuela: La secuela de una borrachera de antipolítica". In: *Confidencial* 322/7, 13.–19. Januar (<http://www.confidencial.com.ni/2003-322/columnista1-322.html> [letzter Zugriff: 11.08.2003]).
- Weilemann, Peter. 1983. "Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen im Regierungssystem der Vereinigten Staaten. Verderben viele Köche den Brei?". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43, 16–30.
- Werz, Nikolaus. 2002. "Die Beziehungen zwischen Venezuela und Brasilien". In: Gilberto Calcagnotto, Detlef Nolte (Hgg.). *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Frankfurt/M.: Vervuert, 200–212.
- Weyland, Kurt. 2001a. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics". In: *Comparative Politics* 34/1, 1–23.

- . 2001b. "Will Chávez lose His Luster?". In: *Foreign Affairs* 80/6, 73–87.
- Wilzewski, Jürgen. 2000. "Demokratie und Außenpolitik: Friktionen zwischen Präsident und Kongress". In: Peter Rudolf; Jürgen Wilzewski (Hgg.). *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, 38–61.

Periodika

- Die Welt: www.welt.de.
- El Mundo: www.el-mundo.es.
- El Nacional (EN): www.el-nacional.com.
- El Nuevo Herald : www.miami.com/mld/elnuevo
- El Universal (EU): www.eluniversal.com.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): www.faz.de.
- Handelsblatt: www.handelsblatt.de.
- Latin American Regional Reports – Andean Group Report (RA).
- Latin American Weekly Report (WR).
- Le Monde diplomatique: www.monde-diplomatique.de/pm/home.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ): www.nzz.de.
- North Carolina Political Review: www.ncpoliticalreview.com.
- O Estado de São Paulo (OEst): www.estado.estadao.com.br.
- Tal Cual: www.talcualdigital.com.
- The Economist: www.economist.com.
- The Guardian: www.guardian.co.uk.
- The Los Angeles Times: www.latimes.com.
- The New York Times: www.nyt.com.
- The Wall Street Journal – Eastern Edition: www.wsj.com.
- The Washington Post (WP): www.washingtonpost.com.
- Veja: veja.abril.uol.com.br.

Online-Ressourcen

- Außenministerium Brasiliens: www.mre.com/br.
- Außenministerium der USA: www.state.gov.
- Avalon-Projekt der Universität Yale: www.yale.edu/lawweb/avalon.
- Boletín Latino: www.latinamericabulletin.cafeprogressive.com.
- Botschaft der USA in Venezuela: embajadausa.org.ve.
- CNNespañol: www.cnnespanol.com.
- Dresdner Bank Lateinamerika: www.dbla.de.
- Ithaca College: www.ithaca.edu.
- Latin Focus Consensus Forecast: www.latin-focus.com.

Newsmax.com – America's news page: www.newsmax.com.
Organisation Amerikanischer Staaten OAS: www.oas.org.
Planungs- und Entwicklungsministerium Venezuela: www.mpd.gov.ve.
Repräsentantenhaus der USA: www.house.gov.
Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais: www.relnet.com.br.
The National Endowment for Democracy (NED): www.ned.org.
The U.S. Commercial Service: www.usatrade.gov.
U.S. Department of Energy, Energy Information Administration: www.eia.doe.gov.
U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics: www.ojp.usdoj.gov.
Universidade de Brasília: [ftp.unb.br](ftp://unb.br).
Venezuela Analítica: www.analitica.com.

MESA REDONDA

Neue Folge/Nueva Serie:

1. GINER, Salvador
La Modernización de la Europa Meridional. Una Interpretación Sociológica (März 1995)
2. HOFFMANN, Karl-Dieter
Ökonomischer Fortschritt und soziale Marginalisierung: Die historische Genese des brasilianischen Wachstums- und Entwicklungsmodells. Eine Skizze (November 1995)
3. KOHUT, Karl; Günter MERTINS
Cuba en 1995. Un diálogo entre investigadores alemanes y cubanos (November 1995)
4. LEWIS, Colin M.
The Argentine: from economic growth to economic retardation (1850s-1980s). A review of the economic and social history literature (September 1996)
5. ESSER, Klaus
¿Son competitivos los países latinoamericanos en el mercado mundial? Crecientes desafíos, difíciles respuestas (November 1996)
6. GOETZE, Dieter
Cambios actuales en las relaciones de género en España (Dezember 1996)
7. PRIES, Ludger; Richard REICHEL; Rüdiger ZOLLER
Lateinamerikas wirtschaftliche Öffnung. Versuche einer Zwischenbilanz (Februar 1997)
8. BODENMÜLLER, Thomas
El mundo del hampa a través de Quevedo: Análisis de la jácara "Estábase el padre Ezquerro" (Oktober 1997)

9. BERNECKER, Walther L. (comp.)
De la Guerra Civil a la Transición: memoria histórica, cambio de valores y conciencia colectiva (Oktober 1997)
10. HOFFMANN, Karl-Dieter
"Pugna de poderes" und "ingobernabilidad": Ecuadors politisches Institutionengefüge im Dauerstreß (Februar 1998)
11. KOHUT, Karl (ed.)
La recepción de la cultura alemana en América Latina. Cinco visiones (Februar 1998)
12. SCHEERER, Thomas M.
Gramáticas de la memoria. Antonio Muñoz Molina: Beatus Ille (1986) y El jinete polaco (1991) (Oktober 1998)
13. STECKBAUER, Sonja M. (ed.)
La novela latinoamericana entre historia y utopía (September 1999)
14. KOHUT, Karl; María del Carmen BARCIA ZEQUEIRA; Günter MERTINS (eds.)
Cien años de Independencia de Cuba. Vol. I y II (Dezember 1999)
15. MANSILLA, H. C. F.
Zur Theorie der dauerhaften Entwicklung in Lateinamerika. Eine neue Ideologie der Staatsbürokratie und der herrschenden Eliten? (Juni 2000)
16. SCHUMACHER, Peter
Journalisten in Kolumbien. Arbeitsbedingungen und Selbstverständnis (Mai 2001)
17. GEBHARDT, Thomas
Journalismus in Bolivien. Einflüsse auf Medieninhalte: Fallstudie zur Berichterstattung über die Wasserprivatisierung in Cochabamba (Oktober 2002)
18. GAY-SILVESTRE, Dominique
Navegaciones y borrascas: Monika Krause y la educación sexual en Cuba (1979 - 1990) (Februar 2003)

19. BERNECKER, Walther L. (comp.)
Memoria histórica, análisis del pasado y conciencia colectiva: casos latinoamericanos (Mai 2003)
20. ZOLLER, Rüdiger (Hg.)
Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit. Handlungsspielräume und Transformationsprozesse einer Kanalrepublik (Mai 2004)
21. KESTLER, Thomas A.
Die Krise in Venezuela im Jahr 2002 aus brasilianischer und US-amerikanischer Sicht (April 2005)

